الجمهـــورية الجـــزائريـــة الديمـــقـــراطية الشعبيـــة

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبو بكر بلقايد – تلمسان –

كلية العلوم الاقتصادية ، علوم التسيير و العلوم التجارية

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه

تخصص تسيير المالية العامة

الموضوع :

الحكم الراشد في المالية المحلية

من إعداد الطالب :

بن عيسى إبراهيم

تحت إشراف :

أ. د. بركة محمد الزين

أعضاء لجنة المناقشة :

د. شريف مصطفى	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	رئيساً
أ.د بركة محمد الزين	أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	مشرفاً
د. بدي نصر الدين	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	ممتحناً
د. بودلال علي	أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	ممتحنا

السنة الجامعية : 2010 – 2011

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر

نحمد الله ونشكره على توفيقه ومنّه وكرمه ؛

إلى مشرفي الأستاذ الدكتور بركة محمد الزين على إنجاز العمل؛

إلى أستاذي حسين بومدين الذي كان الحافز المعنوي و موجهي في إنجاز هذا العمل ؛

كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساعدني على انجاز هذا العمل من قريب أو من بعيد .

إهداء

إلى والديّا العزيزين "أبي و أمي حفظهما الله "

إلى أخواتي ؛

إلى كل عائلة بن عيسى و عائلة هامل ؛

إلى أصدقائي ؛

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي .

مقدمة عامة

مقدمـــة عامـــة :

لقد أصبح الإصلاح هو الشغل الشاغل لكل دولة تريد النهوض بقطاعاتها وترشيد إنفاقها . من هنا نجد أن الدولة قد كيفت أدوارهـــا وحددت تدخلاتهـــا وفق ما يضمن لها السير الحسن لمصالحها ويدعم قيامها بوظائفها من تحقيق لتوازناتها الاقتصادية ، المالية و الاجتماعية منها .

وباعتبار أن المالية العامـــة هي الإطار الذي يبين الكيفية التي تستخدم بها الدولة مواردها المالية ونفقاتها وميزانيتها لأجل تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية عامة والسياسة المالية خاصة ، أوجب الإحاطة بالدور الذي تمارسه الدولة من خلال المالية العامة . فالمتأمل في التطورات والتحولات التي مست المالية العامة عبر التاريخ وعبر المدارس الاقتصادية يستدعي الوقوف أمام مراحل تدخل الدولة ، فالعصور الوسطى كانت مالية الحاكم هي مالية الدولة ، ثم تغيرت وظائف الدولة فأصبح دورها محدودا (أمن ، قضـــاء ... دون التدخل في الحياة الاقتصادية) ، وبعده ظهرت الدولة التدخلية ومعه التحكم في جميع الميادين ، إلى أن وصلت إلى ما هي عليه الآن من خلال الدور المحدود للدولـــة والبحث عن الرفاهية عن طريق الفعالية و النجاعة في تسيير المال العام .

وفي هذا المسعى اتخذت أغلب دول العالم اللامركزية كشعار لنظام جديد على خلفية النظام المركزي الذي كان متداولا في السابق ، باعتبار النظام اللامركزي أكثر مرونة واستقلالية في التنفيذ والاتصـــال .

والجزائر ككل الدول أخذت بمبدأ اللامركزية من خلال إنشاء جماعات محلية مشكلة للإدارة المحلية وهي الولاية والبلديـــة ؛ طبقا لما أفرزه دستور 1989 الذي كرس التوجه الحر وسياسة اقتصاد السوق . حيث تبلورت فكرة اللامركزية بصدور قانون 90-08 المتعلق بالبلدية والقانون 90-09 المتعلق بالولاية ، فكانت الاستقلالية للوحدات المحلية بما فيها استقلالية المالية المحلية عن مالية الدولة يمكن ان يبرز دورها على الصعيدين المحلي والوطني ، فمحليا تعبر الجماعات المحلية عن توجهـــات الشعب واختياراته من خلال المجالس الشعبية المنتخبة ، أما وطنيا تعد الجماعات المحلية مرآة صادقة للدراسة كونها المحرك الأساسي لأي تنمية شاملة .

فمنح الجماعات المحلية بما فيها البلدية والولاية ميزانية مستقلة يعكس التوجه اللامركزي والديمقراطي للنشاط المالي للدولة من خلال إعطاء نوع من حرية التصرف في الاعتمادات المالية الموجهة للجماعات المحلية لتلبية الحاجيات وتنفيذ البرامج المحلية بما يتماشى مع السياسة الاقتصادية الشـــاملة للدولـــة . لكن هذا وفقا لطموحـــات المجتمع المحلي باعتباره المستفيد الأول من أي عملية تنمية .

إلا أن ما تواجهه الجماعات المحلية من تحديات خاصة في الجانب المالي على غرار الموارد المالية مدى توفرها وطرق استغلالها ، ونصيب المجتمع المحلي منها . كل هذا أوجب البحث عن أفضل الطرق وأحدثها من أجل بعث وتحسين الدور المالي على المستوى المحلي بما ينعكس إيجابا على المجتمع المحلي خاصة . فكان ذلك من خلال إسقاط نموذج الحكم الراشد بمبادئه وعناصره على الوسط الذي يحيط بالجماعات المحلية باعتباره يمثل الإصلاح العميق للدولة ونهجا تسير عليه كل دولة تريد النهوض بقطاعاتها ومصالحها أي لغرض بلورة التسيير الفعال على المستوى الكلي والجزئي ، فكانت الجماعات المحلية عامة و البلدية خاصة أفضل مقياس للدراسة فهي مستمدة من (اللامركزية ، الديمقراطية ، المشاركة الشعبية) وتعتمد على الشفافية والمساءلة في تنفيذ قراراتها المالية ، وهي المبادئ التي ينادي بها الحكم الراشد ويعمل على تطبيقها للحصول على أفضل تسيير لمصالح الجماعات المحلية خاصة المالية منها . فالحكم الراشد ومن خلال مبادئه يعمل على تدعيم وترسيخ التسيير الفعال والجيد للمال العام بإعطائه الأولوية للفاعلين في المجتمع بإشراك الدولة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني في جو من الديمقراطية والشفافية والمساءلة والقانون .

إشكالية البحث :

بناءا على ما سبق ، تمثل هذه الدراسة محاولة لإيضاح الدور الذي يمكن أن تساهم به الجماعات المحلية عامة والمالية المحلية خاصة من خلال الاعتماد على معايير الحكم الراشد باعتباره أفضل مقياس للتسيير الجيد والفعال للمال العام .

فتمحورت إشكالية البحث حـــــــول :

- ما مدى استجابة المالية المحلية لمعايير الحكم الراشد ؟

- ما هي الوسائل والآليات الكفيلة للنهوض بالمالية المحلية في إطار الحكم الراشد ؟

ومن أجل إثراء الموضوع والإلمام بكل جوانبه لابد من الإجابة على الأسئلة الفرعية والتي في مقدمتها :

أولا - ما هو النظام الذي تسير عليه الجماعات المحلية في الجزائر ؟

ثانيـــا - ما هو واقع المالية المحلية في الجزائر ؟ مع التركيز على نقاط الضعف .

ثالثـــا - ما هو محتوى الحكم الراشد ؟

رابعـــا - ما هو دور الحكم الراشد في دعمه للتنمية ومواجهة الفساد ؟

خامسا - ما هي سبل إصلاح المالية المحلية من خلال معايير الحكم الراشد ؟

الفرضيـــــــات :

كما اعتمدنا في هذه الدراسة على تبني مجموعة من الفرضيات و هي :

أولا : إن الجماعات المحلية بما فيها البلدية هي الخلية الأساسية لبناء كيان الدولة . فالجماعات المحلية لها خصوصيات تجعلها مصدر أي تنمية وأي تغيير تسعى الدولة للقيام به .

فمن مميزاتها : قربها من المواطن ، اعتمادها على الانتخاب ، المشاركة المجتمعية ، فهي حلقة وصل هامة تربط المواطن بالدولة .

ثانيا : إن النهوض بأي قطاع أو القيام بأي تنمية يستلزم البدء من القاعدة ممثلة في الجماعات المحلية وعلى رأسها البلدية ، فترشيد المال العام مثلا ينطلق من ترشيد أموال البلديات .

ثالثا : باعتبار أن المواطن هو المستهدف في أي عملية تنمية من خلال تحسين ظروفه وتلبية حاجياته له الحق في الاضطلاع على مجريات سير المصالح المتمركزة على المستوى المحلي، من خلال ممثليه الذي كان له دور في وصولهم إلى السلطة بواسطة الانتخاب .

رابعــــــا : الحكم الراشد أفضل طريقة لقياس مدى فعالية الجماعات المحلية بما فيها البلديات باعتباره ينادي بالنهوض بكل ما من شأنه تطوير وترشيد المال العام وتحسين أداء عمل البلديات .

مبررات ودوافع اختيار الموضوع :

إن تناول هذا الموضوع من شأنه أن يزيل الكثير من النقاط المبهمة حول الجماعات المحلية ومالية الجماعات المحلية كما أن هذا البحث هو محاولة متواضعة لإظهار أهمية المالية المحلية ومدى مطابقتها لمعايير الحكم الراشد كطريقة حديثة للتسيير الجيد والفعال والذي من خلاله يمكن للجماعات المحلية النهوض بالجانب المالي لها ، معتمدة على إشراك المواطن في تسيير شؤونه المحلية وهو الأمر الذي سمح بتوطيد العلاقة وتدعيم الثقة بين المواطنين والإدارة والمواطنين من جهة وممثليهم في المجالس المنتخبة من جهة أخرى.

منهج وأدوات الدراسة :

ومن أجل دراسة مشكلة موضوع البحث ومحاولة منا اختبار صحة الفرضيات المقدمة ، تم اعتماد "المنهج الوصفي التحليلي" لدراسة بنية الجماعات المحلية في الجزائر ثم مكونات المالية المحلية . بالاعتماد على نصوص تشريعية ومصادر رسمية من الوزارة الوصية وبعض المراجع ذات الصلة ، كما تم الاستناد على أداة التحليل الإحصائي بغية التحكم في تحليل مختلف التقارير والإحصائيات والتي شملت بيانات لسنوات سابقة للمقارنة خاصة عند إبراز النقائص التي تعاني منها المالية المحلية .

لعل أهم الصعوبات التي واجهتنا هي المنهج المتبع في البحث الذي كان مختلفا في خطواته عن المناهج المعتمدة في الدراسات السابقة الخاصة بالجماعات المحلية ، ولولا توجيهات الأستاذ المشرف ورعايته لما كان من السهل تجاوز بعض الصعوبات التي تمثلت خاصة في البحث عن أنجع الأساليب لمعالجة موضوع الدراسة .إن البحث عن المراجع تطلب معاناة كبيرة ، نظرا لنقص الكتب خاصة في موضوع المالية المحلية باعتباره لم يعالج من قبل خاصة في إطار الحكم الراشد ، ما جعلنا نعتمد أكثر على المقالات و النصوص القانونية لدعم الموضوع .

في هذا الإطار العام من القضايا والتساؤلات ومن أجل الإلمام بمختلف الجوانب جاء عنوان هذه المذكرة " الحُكْم الرَّاشِد فِي المــَالِيَّة المَحَلــِّية " ، حيث ارتأينا تقسيم موضوع البحث إلى ثلاثة فصول :

الفصل الأول : يتضمن هذا الفصل واقع الجماعات المحلية في الجزائر من خلال التطرق إلى الجانب القانوني والتنظيمي والإداري للجماعات المحلية (مبحث أول) والجانب المالي للجماعات المحلية (مبحث ثاني) . مع إبراز أهمية الجماعات المحلية .

الفصل الثاني : يتناول هذا الفصل المشاكل والعوائق التي تواجهها الجماعات المحلية في الجانب المالي (مبحث أول) ، كما سنخص بالدراسة والتحليل موضوع الحكم الراشد كوسيلة لتفادي المشاكل المالية للجماعات المحلية (مبحث ثاني) .

الفصل الثالث : سنخص إصلاح المالية المحلية من خلال منهج الإصلاح (مبحث أول) تقوية وتدعيم أسس الحكم الراشد في الجماعات المحلية (مبحث ثاني) .

أملنا أن نكون قد وفقنا في اختيار الموضوع ومعالجته ، فإن كان الأمر كذلك فهو ما أردناه، وإن لم يكن فحسبنا أننا اجتهدنا وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب .

الفصل الأول

مقدمـــة الفصل :

تعد المالية العامة وسيلة من وسائل السياسة المالية لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية . من خلال التدخل المشروع للدولة في الميزانية العامة بالتحكم في إيراداتها ونفقاتها لتحقيق توازنات مالية ، اقتصادية واجتماعية .

وقصد تسيير فعـــال لمالية الدولـــة أوجدت طرق للحفاظ على المال العام وترشيده وهي اللامركزية ، حيث شكلت الدولة وحدات محلية لها صفات متميزة والتي منها الاستقلالية المالية .

انطلاقا من هذه الأفكار ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى جانبين:

الأول : سنحاول فيه إعطاء نظرة مفصلة عن تكوين الجماعات المحلية وخصائصها (مبحث أول).

أما الثاني : نتطرق فيه إلى مالية الجماعات المحلية كوجه من أوجه الاستقلالية المالية (مبحث ثاني) .

المبحث الأول : الجانب القانوني والتنظيمي للجماعات المحلية

المطلب الأول : الإدارة المحلية في الجزائر الأسس والمقومات

لقد عرف مصطلح السلطة منذ ظهور الكيان البشري مجسدا بذلك توجه الإنسان إلى العيش في مجتمعات منظمة خاضعة لسلطة ذات أوامر و نواهي تنظم سلوكه و تضمن حقوقه .

فنجد أقدم تنظيم سياسي عرفته البشرية هو القبيلة ، فقد كانت هذه الحكومات محلية في طبيعتها تتمركز حول المدن و القرى و تقيم سلطتها على أساس من رابطة الدم غالبا أو الجوار الجغرافي أو المصالح المشتركة ، و كان يعهد برئاسة هذه الحكومات القبلية إلى رؤساء القبائل الذين كانت تشكل منهم مجالس القبائل ، و لم تكن القبيلة كيانا سياسيا فقط ، بل كيانا اجتماعيا و اقتصاديا و إداريا متكاملا ، يقدم لأعضائه الإشباع الضروري لحاجياتهم الأمنية ، الاجتماعية و الاقتصادية ، ومن أمثلة ذلك نجد الحكومات المحلية القبلية في المدن المصرية القديمة كذلك الهند و الإغريق .

ثم ظهر بعد ذلك تنظيم سياسي آخر هو الحكومة الإقليمية كمنافس لتنظيم القبيلة ، حيث انطوت عدة قبائل في تنظيم واحد طوعا أو كرها مكونة ما يسمى بالحكومة الإقليمية ، فلم تعطى صلاحيات لتلك القبائل في بداية الأمر حفاظا على الوحدة و السلطة و الكيان فكانت كل القرارات ممركزة ، ثم سرعان ما فتح المجال لأهالي المدن و القرى لإدارة شؤونهم بأنفسهم لكن تحت لواء سلطة مركزية عليهم .

مع مرور الزمن اتسعت الحكومات الإقليمية و كونت إمبراطوريات فيما بينها كوجه تنظيمي جديد يعتمد على التزاوج بين الإدارة المحلية للأهالي و الإدارة المركزية ، أي بين المركزية و اللامركزية الإدارية ، مع التفاوت بينهما حسب الظروف .

إن انفتاح الإمبراطوريات القديمة على الشعوب و الثقافات و الأجناس عزز فكرة الحكومة المحلية مرة أخرى على حساب الإمبراطوريات تحت مسمى النظام الإقطاعي الذي يقوم على فكرة توزيع السلطة بين أمراء الإقطاع فلكلّ إقطاعية إقليم و إدارة و حتى قوة عسكرية مستقلة .

و لقد استمرت هذه الكيانات المحلية كشكل سائد لنظام الحكم طوال القرون الوسطى إلى أن برز إلى الوجود شكل قانوني جديد و هو الدولة القومية من خلال الدولتين الفرنسية و البريطانية ثم انتشر هذا التوجه التنظيمي في باقي قارات العالم بما في ذلك العالم العربي ، واضعا حدا

للإمبراطوريات و الإقطاع ، فتميزت هذه الدولة الإقليمية بشكلها الجديد فهي أكبر حجما و أكثر قوة مقارنة مع الإمارات الإقطاعية ، و أقل مساحة من الإمبراطوريات و بالتالي أكثر انسجاما و تجانسا بشريا و جغرافيا .

إن ظهور الدولة القومية جعل الإدارة المحلية تنتقل من واقعها المعاش إلى الشكل القانوني ، فأول تشريع متعلق بذلك صدر سنة 1832 ببريطانيا . أما في فرنسا فكان سنة 1833 ، فكان ذلك تدعيما لفكرة اللامركزية إلى جانب المركزية في تسيير و إدارة الشؤون العامة للدولة .

الفرع الأول : المركزية و اللامركزية الإدارية .

لقد مرت الدولة بعدة أشكال منذ ظهورها ، فكانت هناك الدولة الحارسة في بداية الأمر ، الدولة المتدخلة ثم دولة الرفاهية وصولا إلى دولة التحويلات حاليا . و تميز كل شكل بنوع من الوظائف فهناك من نادى بمحدودية تدخل الدولة : الدولة الحارسة ، و هناك من دعا إلى توسيع نطاق تدخلها : الدولة المتدخلة ، فتعددت وظائف الدولة و تدخلها في مختلف الميادين : الاقتصادية ، الاجتماعية ، الثقافية و الأمنية ... ساهم إلى حد كبير في تفويض و منح الدولة لسلطتها على المستوى المحلي حتى تتمكن من القيام بوظائفها على أحسن شكل و إشباع حاجيات الشعب المتزايدة .

فكان لتطور وظائف الدولة السبب الرئيسي في بروز اللامركزية كفلسفة سياسية وإدارية إلى جانب المركزية التي كانت تغلب على نشاط الدولة من قبل .

وباعتبار أن الإدارة عامة و الإدارة الجزائرية بصفة خاصة تعتمد على المركزية الإدارية من جهة و اللامركزية الإدارية من جهة أخرى للقيام بمختلف وظائفها و مهامها ، وجب التطرق و التعرف على المبادئ و القواعد التي يقوم ويعتمد عليها كل منهج على حدا .

أولا : المركزية الإدارية

1- تعريف :

يقصد بالمركزية – بصفة عامة – تركيز السلطة في يد رئيسية واحدة تكون في أعلى مستويات الهيكل التنظيمي[1] ، أما المركزية الإدارية فيقصد بها قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على

[1] – هاني عرب " الإدارة المحلية : دراسة في المفاهيم و المبادئ "،(ملتقى البحث العلمي) www.rsscrs.info ، 2005 ، ص 10.

ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة ، وهم الوزراء ، دون مشاركة من هيئات أخرى ، فهي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة [1] و هو ما لا يمكن أن يحدث بصفة مطلقة ، حيث أن للطبقات العليا من وزراء و متخذي القرار سلطة على الأقل درجة منهم من ممثلين و معاونين لهم .

لكن استنباط ركنين أساسيين يجعلان الإدارة قائمة على منهج و توجه مركزي و هما : تركيز السلطة و التدرج الرئاسي :

أما الأول (تركيز السلطة) فهو يعني أن الحكومة المركزية تمارس نشاطاتها على سبيل الانفراد دون مشاركة سلطة أو جهة أخرى إن وجد ذلك فعلى سبيل التبعية الرئاسية لها فقط .

أما الركن الثاني (التدرج الرئاسي) فهو يكرس الركن الأول ، فالتدرج الرئاسي يعني التدرج الهرمي للجهاز الإداري ، فمهما انتشرت الوحدات في الأقاليم فهي تظل تابعة للجهاز المركزي الإداري في العاصمة .

2- صور المركزية الإدارية :

يمكن أن تتخذ المركزية الإدارية عدة صور و أشكال تبعا لدرجة التركيز الذي تمارس به الوظائف الإدارية داخل الدولة ، فقد يكون التركيز الإداري بصفة مطلقة أو نسبية حسب العلاقة التي تربط السلطة العليا (الوزراء) بالسلطة الأدنى و يمكن توضيح ذلك كالتالي :

3- التركيز الإداري : (المركزية المطلقة)[2] :

هو ما يطلق عليه أيضا اسم المركزية المكثفة أو الكاملة أو الوزارية إبرازا لدور الوزير .

و يمثل التركيز الإداري الصورة القديمة و البدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة محدودا (الدولة الحارسة L'état gendarme) ، حيث كان بالإمكان حصر و جمع كل مظاهر الإدارة و تسيير النشاط الإداري في عمومياته و جزئياته بيد الوزراء أو أصحاب السلطة بالعاصمة، الأمر الذي يجعل من ممثليهم عبر أقاليم الدولة مجرد منفذين للأوامر و التعليمات الوزارية ، إذ يجب عليهم العودة دائما إلى السلطة المركزية (الوزراء) قبل القيام بأي تصرف ، حيث يتسلمون الأوامر من السلطة و يرفعون اقتراحاتهم إليها ، هذا النوع من المركزية لا يوجد إلا في بعض الدول الصغيرة كالفاتيكان و إمارة موناكو .

---

[1] – حسين مصطفى حسين " الإدارة المحلية المقارنة " ، (ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982 ، ط 2) ، ص 06 .

[2] – محمد الصغير بعلي ،" قانون الإدارة المحلية الجزائرية"، (دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2004) ، ص 17 .

4- عدم التركيز الإداري (المركزية النسبية) :[1]

و يطلق عليه أيضا اسم : المركزية المخففة أو البسيطة أو اللاوزارية .

وهذه الصورة من المركزية أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات و الميادين بتطور وظيفة الدولة (الدولة المتدخلة L'état interventionniste)، حيث أدى ذلك التغير إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي تتميز بها صورة التركيز الإداري السابقة ، التي أصبحت سببا في تأخر وبطء إنجاز العمل الإداري و ارتباكه . ويقوم عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض Délégation ، وذلك بأن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) ببعض صلاحياتها و اختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي و الأقاليم (مثل: الوالي ، المديريات الجهوية ، الولائية ...) دون منحها الاستقلال القانوني و انفصالها عن الإدارة المركزية ، وهذا الشكل تكاد لا تخلو منه دولة من الدول المعاصرة .

5- تقدير المركزية الإدارية :

لا يمكن إنكار الدور الذي قدمته و لا تزال تقدمه المركزية الإدارية فهي تساهم في :

- تقوية الوحدة السياسية و تدعيم كيان الدولة خصوصا عند البدء في نشأتها .
- توحيد النمط الإداري و الذي يجعل الإدارات العمومية سهلة في متناول الموظفين عند التنفيذ و المواطنين عند التقدم إليها .
- إشراف الحكومة المركزية على المرافق و المشاريع مركزيا يمكنها من تسهيل عملية المراقبة و التسيير و الإشراف .

لقد أكدت هذه الإيجابيات أهمية المركزية الإدارية من جهة ، و من جهة أخرى جعلتها محل نظر لما تحتاج إليه الدولة حاليا من التقرب أكثر من مواطنيها و التوجه أكثر لتكييف سياستها و جعلها أكثر مرونة لما يخدم مصلحة الفرد و الجماعة و ذلك من خلال إعطاء الأولوية و المبادرة للمرافق الإقليمية و المصالح المحلية ، وهو ما نستبينه جليا عند دراسة النوع الثاني من التنظيم الإداري (اللامركزي) .

[1] – محمد الصغير بعلي ، نفس المرجع السابق ، ص18 .

ثانيا : اللامركزية الإدارية

باعتبار أن اللامركزية الإدارية أصبحت تمثل توجه كل دولة تسعى للقيام بوظائفها وفق ما يتناسب مع ظروفها و إمكانياتها الداخلية و المحلية ، حيث أعطى هذا التوجه دفعة قوية للاهتمام بمصالح وهيئات الدولة و إعطائها بعدا محليا يتناسب مع تطلعات و حاجات كل منطقة .

من هنا وجب معرفة الأسس و المبادئ التي يعتمد عليها هذا النوع من الإدارة .

1- تعريف : يمكن تعريف اللامركزية الإدارية على أنها : [1]

"النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات و الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئاتها ووحداتها المحلية (هيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحية) مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية ، مع بقائها خاضعة لقدر معين من الرقابة على تلك الإدارة " ، أي منح الوحدات المحلية درجة من الاستقلال في اتخاذ القرارات ، فالدولة هنا تحتفظ بسلطتها في المجال التشريعي و القضائي مع فتح المجال لتوزيع السلطة بينها و بين الهيئات المحلية في مجال التنفيذ فقط و هو ما يصطلح عليه " **بالإدارة المحلية " أو "الحكم المحلي** " .

وبناء عليه يمكن تبيان الأركان و المقومات التي تستند عليها اللامركزية الإدارية كما يلي :

- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.
- إنشاء و قيام أجهزة محلية مستقلة و منتخبة .
- الخضوع للرقابة الإدارية .

2- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية[2] :

ويمكن إرجاع ذلك إلى التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أوجهة معينة من الدولة تختلف عن الحاجيات والمصالح والشؤون الوطنية العامة المشتركة بين جميع مواطني الدولة ، فاعتراف الدولة بهذا التمايز الموجود حقيقة وفعلا بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية أحد أركان اللامركزية الإدارية .

فالدولة تترك المجال أمام السلطة المركزية للتكفل بما يخص المصالح الوطنية إجمالا ، وتتخلى عن المصالح المحلية والإقليمية لهيئات محلية أكثر دراية بتلك المصالح . وهنا يطرح إشكالان :

---

[1] – محمد الصغير بعلي ،" قانون الإدارة المحلية الجزائرية " ، مرجع سابق ، ص09 .

[2] – سليمان محمد الطماوي ، "الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة " ،1989 ، ص 72 .

الإشكال الأول : الاختصاص

أي مهمة تحديد المصالح المحلية وتمييزها عن المصالح الوطنية ، حيث ترجع أساسا إلى السلطة التشريعية بواسطة القانون والتشريع اللذان يضمنان صلاحيات كل من الهيئات المركزية واللامركزية وعدم تداخلهما ، فمثلا بالنسبة للجزائر يقوم البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور بتنظيم و تحديد صلاحيات الإدارة المحلية .

الإشكال الثاني : الكيفية

أي كيف يتم تحديد المرافق التي تدار مركزيا من خلال الإدارة المركزية و تلك التي تدار لا مركزيا أي بواسطة وحدات الإدارة المحلية ؟

الإجابة عن هذا السؤال لا تخرج عن أحد الأسلوبين : الانجليزي و الفرنسي . فالأسلوب الانجليزي تلتزم السلطة التشريعية بموجبه بذكر المصالح المحلية على سبيل الحصر ، وما تبقى يعد خاضعا للإدارة المركزية ، أما الأسلوب الفرنسي فيرى ضرورة تحديد المشروع أولا و المصالح التي تتدخل فيها الإدارة مركزيا مع ترك المجال مفتوحا أمام باقي المصالح لتدار محليا ، وهو ما بادرت الجزائر على انتهاجه في تنظيم إدارتها المحلية .

3- إنشاء و قيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة :

إن الهدف الأساسي من إقامة أجهزة محلية هو إعطاء نوع من الحرية في التعرف على المستوى المحلي ، فالمجال مفتوح لأفراد الجماعات المحلية لاختيار ما يلائم وما يخدم مصالحهم والتعبير عن ذلك من خلال ممثليهم ، وذلك لا يكون إلا إذا وجدت هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال لتستجيب لحاجياتهم ولتلبية مطالبهم . وهنا يبرز عنصران يدعمان اللامركزية المحلية :

الأول : الاستقلال

المقصود باستقلال الهيئة المحلية "هو أن يكون لها حق إصدار قرارات نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها . فلها حرية في التصرف ، حرية التعديل في قراراتها ، كما يمكن لها مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء ،كذلك الحق في رفع دعوى على الغير كما يمكن للغير رفع دعوى عليها ."[1]

[1] – حسين مصطفى حسين "الإدارة المحلية المقارنة" ، مرجع سابق ، ص 19 .

فالاستقلال القانوني يمكن الهيئة المحلية من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات وتحمل للمسؤولية .

الثاني : الانتخـــــاب [1]

إن الارتباط أو الانتماء للوسط المحلي لا يكفي لتحقيق استقلال تلك الهيئة ، لهذا الغرض يتطلب الأمر أن يكون لجميع أبناء الإقليم أو البلدة- أفراد الجماعة المحلية- حق اختيار ممثليهم في هذه الهيئة التي ترعى مصالحهم بواسطة الانتخاب الذي بات من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية في مختلف الدول والأنظمة ، والجزائر كمتجهة إلى ذلك المسعى أشارت إلى ذلك في المادة 16 من الدستور حينما نصت على أن :" يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ."

4- الخضوع للرقابة الإدارية :

تنعكس استقلالية الهيئات المحلية عن الهيئات المركزية اتساعا أو ضيقا تبعا لظروف كل دولة، لكن لا يجعل هذه الهيئات – المحلية – في غنى عن متابعة السلطة التنفيذية باعتبارها تحت إمرة وتصرف السلطة التشريعية ، حيث تحدد هذه الأخيرة اختصاصات الوحدات الإدارية في نظام اللامركزية الإداريـــة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية مثلا في الجزائر (القانون رقم 90-08) المنظم لصلاحيات البلدية .

ولا تخرج الرقابة الإدارية عن أحد النقاط الثلاث التالية :

أ/ الرقابة على الهيئة ذاتها :

فالقانون المنشئ لوحدات الإدارة اللامركزية يخول للسلطات الإدارية إيقاف وحل أجهزتها و هيئاتها دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة ، فيمكنها أن تعمد على إيقاف نشاط هيئة بصفة مؤقتة طبقا لإجراءات و شروط قانونية ، كما يمكن أن يكون الإيقاف بصفة دائمة و هو الحل و الإزالة و الإنهاء الدائم لنشاط هيئة من الهيئات الإدارية ، و هو ما يمكن أن يمس بمبدأ الانتخاب و الاختيار الشعبي (الديمقراطية) لذلك وجب الاحتياط .

[1] – حسين مصطفى حسين ، نفس المرجع السابق ، ص 18 .

ب/ رقابة على الأشخاص :

يمكن أن يكون العضو بالهيئة الإدارية اللامركزية (الإدارة المحلية) معرضا: للتوقيف لفترة زمنية معينة ، أو الإقالة لأسباب عملية أو العزل أو الطرد بسبب مخالفة القانون .

جـ/ رقابة على الأعمال :

حيث يمكن أن تكون سابقة أو لاحقة وهي تصب في التحقق من مشروعية أعمال هذه الهيئات . فاختصاص السلطة التنفيذية قائم على تنفيذ القانون و العمل على احترامه ، من أجل توفير تناسق بين قرارات الإدارات المحلية (من جهة) و السياسة العامة للدولة من جهة ، و من ناحية أخرى تحقيق الصالح العام .

5- أشكال اللامركزية الإدارية :

لقد تعددت المفاهيم و المصطلحات التي تصب في معنى اللامركزية الإدارية لذلك وجب توضيح تلك المعاني و تمييزها عن بعضها البعض بإظهار نقاط الاختلاف و الارتباط ، حيث نميز صورتين من أشكال اللامركزية الإدارية:

أ/ اللامركزية المصلحية :[1]

تعني قيام هيئات عامة مستقلة قادرة على ممارسة وظيفتها المحددة في منطقة واحدة أو عدة مناطق في الدولة ، وهي التي تعرف بالمؤسسات العامة . إن إتباع هذا الأسلوب ينطلق من رغبة الدولة في إدارة عدد من المرافق العامة بأسلوب تجاري بعيدا عن تعقيدات البيروقراطية الحكومية و إجراءاتها الطويلة .

ب/ اللامركزية الإقليمية :[2]

وهي الصورة الواضحة و الكاملة لتطبيق النظام اللامركزي ، وتقوم على الأسس الأساسية التي ترتكز عليها اللامركزية ، حيث تستمد اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية اقتصادها إقليميا، أين تمارس الهيئات المحلية مهامها في إطار جغرافي معين .

و تأخذ اللامركزية الإقليمية أو المحلية صورتين لطالما أحدثا نوعا من الجدل و الاختلاف خاصة في الكتابات العربية ، على غرار المراجع الأجنبية التي لم تعر هذا الموضوع اهتماما بالغا ،

[1] – حسين مصطفى حسين ، نفس المرجع السابق ، ص 14 .

[2] – محمد الصغير بعلي ، نفس المرجع السابق ، ص 28 .

لذلك وجب التطرق لكل ما من شأنه أن يزيل الغموض عن هذا الموضوع من خلال الإجابة على السؤال : **هل الإدارة المحلية و الحكم المحلي هما شيء واحد ؟ أم هناك فرق !**

إجابتنا عن هذا السؤال تأخذنا عبر ثلاث آراء :

ب/1 الرأي الأول :

يرى أن هناك اختلاف بين الحكم المحلي Local gouvernement و الإدارة المحلية Local administration ، حيث اعتمد في ذلك على المدلول اللغوي لمصطلحي (الإدَارَة) و(الحُكْــم) . فيعتبرون أن الإدارة المحلية تشير إلى أسلوب معين من أساليب الإدارة اللامركزية ، يتم من خلاله توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية و الوحدات المحلية كما فصلنا في ذلك سابقا ، أما مصطلح الحكم المحلي فهو أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية و التي هي وضع دستوري يقوم على توزيع السلطة بين الحكومة المركزية و المحلية في مجال الوظائف الحكومية الثلاث : تشريعية ، تنفيذية ، قضائية . ويكون ذلك في الدول المركبة فقط .

حسب هذا الإتجاه فالإدارة المحلية تعنى بالجوانب التنفيذية فقط سيما أن الحكم المحلي يعنى بالجانب التنفيذي إضافة إلى التشريعي و القضائي ، كذلك الأول يطبق في دول بسيطة و مركبة بينما الثاني فيطبق في المركبة فقط . وهو ما يأخذنا إلى نتيجة مفادها أن الأساس الذي فرق فيه بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي هو سياسي محض .

على الرغم من وجود اختلاف بين الحكم و الإدارة بصورة مجردة في مصطلحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي ، إلا أن هذين المصطلحين أصبح لهما نفس المفهوم و استقرا بعيدا عن مفهوم الكلمات المجردة ، وهو ما جعلنا نبحث عن رأي آخر .

ب/2 الرأي الثاني :

يرى أن الإدارة المحلية هي أول خطوة نحو الحكم المحلي ، أي أن الإدارة المحلية تحدث عند مستوى أدنى من اللامركزية الإقليمية و نجد ذلك في دول العالم الثالث ، أما الحكم المحلي فهو يوجد عند مستوى أعلى من اللامركزية الإقليمية و نجد ذلك في إنجلترا ، فكلما منحت درجة أكبر من الاستقلالية للوحدات المحلية كلما كان النظام أقرب إلى الحكم المحلي ، و إذا كان العكس يكون النظام أقرب إلى الإدارة المحلية .

كتعقيب على ذلك نجد أن الاحتكام إلى مبدأ اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب – أي استقلالية – لتصنيف الحكم المحلي و الإدارة المحلية لا وجود له في الواقع ، فالنظام الفرنسي يستخدم مصطلح إدارة محلية Local administration علما بأن كل أعضاء المجالس المحلية هي منتخبة و مزكاة من قبل الشعب فقط. بينما النظام الانجليزي يستخدم مصطلح حكم محلي Local gouvernement بالرغم من وجود رجال معينين وليس منتخبين في المجالس المحلية . كذلك نجد أن مصر و العراق قامتا بتغيير مصطلحي حكم محلي إلى تسمية إدارة محلية في فترة 1988 و 1976 دون تغييرات تذكر على مستوى الاختصاصات و الاستقلالية .

كل هذا يجرنا إلى البحث عن رأي آخر يكون أكثر إنصافا وواقعية من الرأيين السابقين .

ب/3 الرأي الثالث :

مفاده أنه لا فرق بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي ، بمعنى أن لهما مدلول واحد وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقهما من دولة إلى أخرى حسب الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية . فلا جدوى من هذه التفرقة إذ ليس لها أثر على المستوى العملي . فمدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة على اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة هو المعيار والمحك الرئيسي في وجود نظام سليم قوي بصرف النظر عن التسميات (إدارة محلية أو حكم محلي) ، ومن بين أهم المتغيرات التي تؤخذ في الحسبان لقياس مدى استقلال الهيئات المحلية وتمتعها بسلطات حقيقية في النظام الإداري للدولة ، ما يلي :

- حجم الوظائف التي تقوم بها الهيئات المحلية ، بالمقارنة بتلك التي تقوم بها فروع الحكومة المركزية على الإقليم المحلي .
- السلطة على إيرادات الهيئات المحلية ، ومدى القدرة على الحصول على إيرادات مستقلة .
- مدى سلطة الهيئات المحلية في اتخاذ قرارات نهائية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية .
- الأسلوب القانوني الذي تنشأ به الهيئة المحلية ، فالتي تنشأ بدستور تكون في مركز قانوني أفضل من تلك التي تنشأ بتشريع .

6- تقدير نظام اللامركزية الإدارية :

توصلنا إلى أن اللامركزية الإدارية – الإدارة المحلية – أصبحت مسعى و هدف كل دولة تريد تحسين ظروفها الداخلية من خلال ما تتسم به هذه الأخيرة من مميزات جعلتها تقوم بوظائفها جنبا

إلى جنب مع نظام المركزية الإدارية ، فاستطاعت اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية) أن تأخذ مكانا لها من خلال الميزات التالية و التي سنتطرق لها حسب كل مجال :

أ/ سياسيا :

- تعد اللامركزية الإدارية مظهرا من مظاهر الديمقراطية ، فهي وسيلة لاشتراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية .
- المساهمة في ربط انشغالات المواطن بحكومته في العاصمة من خلال الهيئات اللامركزية كوسيط في ذلك .
- زيادة الوعي السياسي لدى المواطن (من خلال الانتخابات المحلية) من خلال اشتراكه في الأحزاب المحلية و فهمه لحقوقه وواجباته المدنية و السياسية .
- المساس بوحدة الدولة من خلال الجهوية و تفضيل المصالح المحلية على المصالح الوطنية و هذا لا يكون إلا في حالة اللامركزية المفرطة .
- الوصول إلى مركز عضو في الهيئات المحلية يكون عن طريق الانتخاب من شأنه أن يجعل قراراتهم (الأعضاء) في اتجاهات و مصالح حزبية على حساب المصالح المحلية .

ب/ إداريا :

- تبسيط الإجراءات الإدارية عن طريق وضع الوظيفة الإدارية في خدمة أهالي الإقليم بدلا من تركيزها في العاصمة .
- سرعة و تسهيل إنجاز الخدمات و التعرف على المشكلات .
- تعد النظم اللامركزية مجالا خصبا لتجربة الإدارة الجديدة و من ثم الأخذ بها في النظم المركزية إذا نجحت .
- تجنب البطء و الروتين الإداري و ما يترتب عنه من آثار سلبية من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية .
- تقريب الإدارة من المواطن ، كذلك توفير فرصة للإبداع و المرونة في الإدارة و التسيير .

جـــ/ اجتماعيا :

- المشاركة الشعبية و الشعور بالانتماء بالنسبة للمجتمعات المحلية .
- قدرة الهيئات المحلية على إدراك حاجيات و متطلبات كل إقليم .

- تقوية البناء الاجتماعي للدولة من خلال تحقيق التوازن الاجتماعي على مستوى كل إقليم .

- توفير نوع من العدالة بين سكان الإقليم المحلي في توزيع الضرائب العامة ، فكل إقليم سيواجه ما تحتاجه الإيرادات .

د/ اقتصاديا :

- الجدية في البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي .

- العمل على تحقيق التنمية المحلية من خلال وضع خطط و برامج تنموية تتماشى مع حاجيات و مشاكل المجتمع المحلي .

- القضاء على جانب من التهرب الضريبي من خلال فرض ضرائب نابعة من محيط المواطن و مفروضة من الهيئة التي انتخبها فلا مجال للتهرب .

إن كل ما ساهمت به الإدارة المحلية من إيجابيات و التي مست كل نشاطات و انشغالات المجتمع المحلي ، لم يمنع من التخوف من العيوب و المشاكل التي قد تصاحب هذا النوع من الأنظمة لاسيما بالنسبة للجانبين السياسي و الإداري .

المطلب الثاني : ماهية الجماعات المحلية في الجزائر

لقد لقيت اللامركزية الإقليمية اهتماما واسعا منذ أن أصبح توزيع المصالح بين الأقاليم و المناطق ضرورة حتمية للدولة ، وهذا حتى تقوم بوظائفها المتعددة خاصة في ظل المناداة بتدخل الدولة في كافة المجالات . والجزائر باعتبارها دولة تسعى لتحسين ظروفها في شتى النواحي خاصة فيما يتعلق بالاستجابة لتطلعات مواطنيها ، سعت نحو هذا التوجه من خلال اللامركزية الإقليمية التي تمثل أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية . حيث عبرت عن ذلك من خلال تبني هذه الفكرة على أساس دستوري حيث نص على أن [1] " الجماعات الإقليمية للدولة هي : البلدية و الولاية ."

إذن فالبلدية والولاية يمثلان الخلية الأساسية للإدارة المحلية في الجزائر أو ما يسمى بالجماعات المحلية.

الفرع الأول : الواقع التنظيمي للجماعات المحلية في الجزائر

أولا : تعريف الجماعات المحلية

يعتبر إحداث الجماعات المحلية وجها من أوجه التطور الذي عرفته البشرية على المستوى التنظيمي و الديمقراطي و ذلك من خلال إحداث مجموعة من الهياكل و المؤسسات من أجل السهر على إحداث مجموعة من الهيئات المحلية تتماشى مع خصوصيات الإنسان والموارد المتاحة على المستوى المحلي .

حيث يمكن تقديم الجماعات المحلية على أنها : " مجموعة من السكان يقطنون حدودا ترابية معينة من خريطة الدولة ، يتميزون بخصائص محدودة ، وبقيم اجتماعية لها علاقة بالعادات و التقاليد و الأعراف التي تفرزها الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و السياسية ، للجماعة التي تنتخب من بين أعضائها من يمثلها في المجلس الشعبي المحلي الذي يشرف على تنظيم الشؤون العامة للجماعة ، وتساعد المواطنين على تنظيم شؤونهم الخاصة ، كما تعمل على إحداث تنمية اقتصادية، اجتماعية ، ثقافية من أجل النهوض بالجماعة على جميع المستويات في إطار التنسيق مع الإقليم ، وعلى المستوى الوطني " كما يطلق عليها مصطلح حكم محلي و إدارة محلية .

---

[1] – مادة 15 (فقرة 01) دستور 1989 .

إن هذا التعريف يعطي لنا نظرة إجمالية على ما يمكن أن تتميز به الجماعات المحلية باعتبارها منبعا للامركزية و الإدارية كونها تهم أهل الإقليم أو المنطقة أو القرية لأنها تنصرف إلى شأن من شؤونهم الخاصة ، و للجماعة المحلية أهداف تتجاوز المصالح الفردية والجماعية (المحلية) إلى المصلحة الوطنية و التوجه العام للبلاد . لكن هذا لا يتحقق إلا بوجود قاعدة لا مركزية منبثقة من صلب المجتمع . فالجماعات المحلية خيرت تطبيق لما يسمى بمبدأ الديمقراطية الذي يستلزم مشاركة المواطنين أو ممثليهم في مشاكلهم و تطلعاتهم ، و هذا ما أخذت به الجزائر غداة الاستقلال . حيث عبرت عن أهمية ذلك دستوريا من خلال " الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية " و هو ما يجعلها مستقلة عن باقي الهيئات المركزية ، فأي تعديل على نص المادة يستدعي إعادة الدستور من جديد.

كما عبرت عن ذلك تشريعيا : من خلال قانون البلدية و الولاية .

وذلك من خلال القانون [90-08] الخاص بالبلدية و القانون [90-09] الخاص بالولاية و ذلك بتاريخ 07 -04 - 1990 و اللذان فصلا في طريقة سير وعمل الجماعات المحلية ، فنصت المادة الأولى لكل منهما على ما يلي :

- " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية ، وتتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تحدث بموجب قانون " .[1]
- " الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة ، وتنشأ الولاية بقانون " [2].

ثانيا : التطور التاريخي للجماعات المحلية

لقد مرت الجماعات المحلية في الجزائر بعدة مراحل و إصلاحات و تعديلات مست مختلف الهياكل المحلية ، متكيفة مع الوضعية الاقتصادية ، الاجتماعية و السياسية التي مرت بها البلاد . من هنا وجب التركيز على مرحلتين أساسيتين و حاسمتين في توجيه الجماعات المحلية و هما مرحلة الاستعمار و مرحلة الاستقلال ، حيث مثلت كل مرحلة منعرجا في طريقة تنظيم و تسيير الجماعات المحلية و نلمس ذلك في الآتي :

[1] – المادة 01 من قانون البلدية و الولاية (90 – 08) المؤرخ في 17 – 04 – 1990 .

[2] – المادة 01 من قانون البلدية و الولاية (90 – 09) المؤرخ في 17 – 04 – 1990 .

1- بالنسبة للبلدية

أ/ مرحلة الاستعمار

تميزت هذه المرحلة بمحاولة الاستعمار الفرنسي بسط سيطرته على الشؤون الإدارية و التنظيمية بما يخدم استيطانه و هيمنته وكان ذلك على النحو التالي :

- **الفترة الأولى إلى غاية 1841**

اعتمد الاستعمار الفرنسي على ما يسمى " المكاتب العربية " حيث لم تكن مقرونة بقانون إلى غاية صدور أول نص تنظيمي بهذا الخصوص و ذلك في 16 أوت 1841 المتضمن إنشاء مديرية القضايا العربية مسيرة من طرف ضباط الاستعمار[1] ، و المكاتب العربية هي مؤسسات إدارية سياسية مكلفة بإدارة الأهالي أو الجزائريين ، عكس الأوروبيين المعمرين الذين يسيّرون بواسطة مؤسسات عادية ، من اختصاصاتها تأطير و دراسة و مراقبة و معاقبة الأهالي كما تقوم بتجديد الوعاء الضريبي للسكان و القيام ببعض الأنشطة القضائية (غرامات - عقوبات) ، ونظرا لكونها تتعلق مباشرة بالأهالي فهي تعد بنكا للمعلومات لكل ما يجري في محيط السكان.

- **الفترة الثانية 1868**

تميزت هذه الفترة بالاعتماد على التوزيع السكاني للجزائريين Europ والمستوطنين في التقسيم الإداري، حيث نجد : [البلديات تختلف من حيث النوعية و الطبيعة بحسب نوعية السكان و أصولهم].

- البلديات الكاملة الصلاحيات

و هي تخص المناطق والأقاليم ذات التواجد الكثيف للأوروبيين (FR) حيث نجدهم في المدن الكبرى و المناطق الساحلية ، تسير هذه البلديات حسب القانون الساري بفرنسا بمرسوم 1884/04/05 البلدي و الذي يضم المجلس البلدي و العمدة.

[1] - محمد العربي سعودي " المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر الولاية والبلدية 1516- 1962 " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2 فيفري 2006 الجزائر ، ص188 .

– البلديات المختلطة

و هي تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري و هي تضم مزيجا من السكان الجزائريين و الفرنسيين ، مع بعض الأكثرية للسكان الجزائريين ، وتشمل خاصة المناطق الشمالية ، ترتكز إدارة هذه السلبيات على هيئتين رئيسيتين : المتصرف و اللجنة البلدية .

– البلديات الأهلية [1]

وجد هذا الصنف أصلا في مناطق الجنوب (الصحراء) ، وفي بعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال .

تميزت إدارة هذا النوع من البلديات بالطابع العسكري ، من طرف رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض أعيان المنطقة .

- **الفترة الثالثة**

تواصل العمل بالنظام السابق أي البلديات المختلطة ، الأهلية ، الكاملة التصرف إلى غاية سنة 1956/06/28 حيث صدر مرســوم حث على تطبيق القانــون البلدي الفرنسي [قانون4/4/ 1884] على كافة البلديات الجزائرية [2] ، فأصبح النظام البلدي الجزائري يشبه النظام البلدي الفرنسي مع بعض التحفظات ، وكان الغرض منه هو عرقلة عمل الكفاح و الثورة .

يمكن تقييم هذه المرحلة على أنها النظام المحلي فيها ، و خاصة البلدي . يهدف إلى خدمة مصالح المستعمر بالدرجة الأولى " فهو يعمل على القضاء على الخلية الأساسية فيه و هي القبيلة، والعمل على دمجه (المجتمع الجزائري) في بوتقة المجتمع الفرنسي و سلخه عن الأحوال الشخصية و الإسلامية "[3]عن طريق :

- تهميش و عزل المجتمع الجزائري من خلال اللامساواة في الإنتخاب و التشريع بين الجزائريين و الأوروبيين .

---

[1] – محمد صغير بعلي " القانون الإداري- القانون الإداري " دار العلوم للنشر و التوزيع، ط2 ، 2002 ، عنابة ، ص 134 .

[2] – جعفر أنس قاسم " أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر" ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط1978 ، الجزائر ، ص 45 .

[3] – محمد العربي سعودي ، مرجع سابق ، ص 211 .

أما ما يمكن أن يسجل في صالح الشعب الجزائري هو فقط مصلحة الحالة المدنية التي طالما ساهمت في تحديد الأصول المباشرة للشخص (الأب ، الأم) ، موقع الميلاد ، الوفاة (سجل المواليد و الوفيات) ، تحديد و مسح الأراضي الجماعية و الفردية .

ب/ مرحلة الاستقلال

لقد ورثت الإدارة المحلية الجزائرية عبئا ضخما من مخلفات الاستعمار حيث لطالما حاولت أن تكيف قوانينها لما يخدم مصالح الشعب و الدولة الجزائرية ، ويمكن حصر أهم المعالم التي ميزت الإصلاحات البلدية في مرحلة الاستقلال كما يلي :

– الفترة الأولى 1964 – 1969

تميزت هذه الفترة بالاعتراف بأهمية البلدية و ذلك من خلال دستور سنة 1963 حيث نص على أن " البلدية أساس للمجموعة الترابية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية " [1] حيث عمدت الدولة و مباشرة بعد الاستقلال على إحداث إصلاحات على مستوى البلديات بداية بتجميع البلديات و تقليص عددها حتى تستطيع تركيز وظائفها و مصالحها فانخفض عددها إلى[2] 676 بلدية سنة 1963 بعد أن كانت تقارب 1500 بلدية سنة 1962 .

كما تميزت هذه الفترة باستحداث لجنتين [3] (CIES لجنة التدخل الاقتصادية و الاجتماعية) مكونة من ممثلين لتقديم آراء حول مشروع الميزانية ، و لجنة (CCAS المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي) مهمتها تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتيا .

– الفترة الثانية

تميزت بتكاثف العمل السياسي من أجل التوصل إلى قرار من شأنه إصلاح جذري فعال للبلدية في الجزائر ، وتوج ذلك بقانون هو أساس التنظيم البلدي بالجزائر بتاريخ 1967/01/18[4] وأجريت أول انتخابات بلدية في 1967/02/05، وكان ذلك بمثابة الإصلاح الشامل للبلدية (رقم24) حيث اعتمد [5] المشرع الجزائري على المزج بين الأسلوب الفرنسي (في الرقابة و في تشكيل المجالس الشعبية) و الأسلوب اليوغوسلافي في الاختصاصات الاجتماعية و الاقتصادية

[1] – المادة 09 من دستور 1963 الصادر في 10 سبتمبر 1963 .

[2] – أحمد محيو " محاضرات في المؤسسات الإدارية " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط4 ، 2006 ، الجزائر ، ص178 .

[3] – عمار بوضياف " الوجيز في القانون الإداري " دار ريحانة ، الجزائر ، ص129 .

[4] – [الأمر (67 – 24) الصادر في 1967/01/18، ويضم 287 مادة مقسمة على 4 أقسام (تنظيم البلدية ، اختصاصات البلدية ، مالية البلدية ، ملحق البلدية)]

[5] – جعفر أنس قاسم ، مرجع سابق ، ص61 .

للبلدية ، حيث يغلب عليها الطابع الاشتراكي و نظام الحزب الواحد فنجد أن طلب العضوية في أي مجلس بلدي يلزم صاحبه العضوية في حزب جبهة التحرير الوطني .

– الفترة الثالثة 1989

عرفت تخلي الجزائر عن نظام الحزب الواحد و التوجه إلى التعددية الحزبية و هو ما جاء في دستور 1989 ، و لم يعد في ظل هذه المرحلة للعمال و الفلاحين أي أولوية في مجال الترشح لما كان من قبل ، فكان الإصلاح الجوهري الثاني من خلال قانون (90 - 08) و الذي كيف البلدية مع التوجه الجديد للبلاد (الجزائر) .

2– بالنسبة للولاية

كما هو الحال بالنسبة للبلدية فإن الولاية مرت بمرحلتين أساسيتين :

أ/ مرحلة الاستعمار

تعود جذور التنظيم الإداري الجهوي إلى التنظيم الفرنسي و نلمس ذلك من خلال : التقسيم الوارد في الأمر الصادر في 15 أفريل 1845 و الذي نص على تقسيم الشمال إلى 3 : (عمالات، محافظات ، ولايات) و هي : الجزائر، وهران ، قسنطينة ، إضافة إلى إقليم الجنوب الخاضع للسلطة العسكرية ، وهي كلها تماثل نظيراتها بفرنسا . فلم تكن تعبر عن اهتمامات وانشغالات المصالح المحلية بل تكرس خطط و سياسة المستعمر .

وشمل تنظيم العمالة أربع هيئات أساسية و هي :

- **عامل العمالة** [1] :(المحافظ) و يعين من قبل رئيس الجمهورية (الحاكم العام) ، وله اختصاصات إدارية و تنسيقية و إعلام .
- **مجلس العمالة** [2]: هي هيئة تعمل على تخفيف الأعباء على الحاكم العام و له اختصاصات إدارية و قضائية .
- **المجلس العام** :[3] له رأي استشاري فيما يتعلق بمالية العمالة .

[1] – المرسوم التنفيذي المؤرخ في 1848/12/16 .
[2] – المرسوم التنفيذي المؤرخ في 1848/12/16 .
[3] – المرسوم التنفيذي المؤرخ في 1848/12/16 .

بلغ عدد العمالات على المستوى الوطني : 13 عمالة موزعة على 3 جبهات [وهران،الجزائر، قسنطينة]. وهي (الجزائر ، تيزي وزو ، أورلوفيل ، مدية ، وهران ، تلمسان ، مستغانم ، سعيدة، تيارت ، قسنطينة ، بون ، سطيف ، باتنة)[1] .

ب/ مرحلة الاستقلال

لم تحظى الولاية بنفس الاهتمام الذي حظيت به البلدية ، من حيث الإصلاحات و التعديلات حيث لم يتم ذلك إلا بعد إصدار كافة المراسيم و القرارات المتعلقة بالبلدية باعتبارها أساس اللامركزية في البلاد (الجزائر) .

فقد حافظت الجزائر على نفس النهج الذي كانت تسير عليه العمالات مع بعض التعديلات فيما يخص الصلاحيات لاسيما المتعلقة بالوالي باعتباره ممثل الدولة على مستوى الولاية . أما أول إصلاح شامل هيكلي عرفته الولاية صدر في 23 ماي 1969 تحت أمر 38 المتضمن للقانون الأساسي للولاية ، فاعتبر المصدر التاريخي للتنظيم الولائي في الجزائر بالرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي حيث ركز على ثلاث أجهزة :

المجلس الشعبي الولائي ، المجلس التنفيذي الولائي ، الوالـــــي .

كما جاء دستور 1976 ليدعم دور الولاية حيث اعتبر الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية .[2] ومعه توسعت صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين حيث أصبح وسيلة للرقابة الشعبية . فنجد أن قانون الولاية قد سار على المسعى الاشتراكي ونظام الحزب الواحد في الجزائر حيث أن الانضمام إلى حزب جبهة التحرير الوطني شرط للعضوية في المجلس الشعبي الولائي ، إلى أن صدر قانون الولاية (90-09) ليكيف الولاية مع مسعى التوجه الجديد للجزائر إلى التعددية الحزبية .

الفرع الثاني : مظاهر تجسيد اللامركزية والديمقراطية في الجماعات المحلية

طالما شكلت البلدية والولاية انعكاسا واضحا لتطبيق الدولة للامركزية الإدارية على المستوى المحلي كما أنها تعكس ذلك من خلال التخلي عن بعض الوظائف التي كانت حكرا على الدولة لصالح هيئات محلية أدرى وأعلم بظروفها وأقدر على مواجهتها . كما أن البلدية والولاية تعكس

---

[1] - الأمر (59 - 128) الصادر في 1959/12/07 .

[2] – محمد الصغير بعلي "القانون الإداري – التنظيم الإداري" ، مرجع سابق ، ص 185 .

مدى الانفتاح على الأحزاب السياسية أي التعددية الحزبية التي تتنافس على إيجاد الأصلح للنهوض بأوضاع السكان المحلين في طابع يعكس نوعا من الديمقراطية والحرية السياسية .

إن التوجه الجديد الذي عرفته الجزائر كان وليدا لمجموعة من التحديات التي أفرزتها الظروف الداخلية والخارجية . فما كان عليها إلا السعي حذو بقية البلدان فكان لها ذلك من خلال إصدار دستور 1989 الداعي إلى التخلص من نظام الحزب الواحد والنهج الاشتراكي مرورا إلى التعددية الحزبية واقتصـــاد السوق، فوجدت الهيئـــات المحلية حيزا للتغيير أيضا من خلال [90-08] و [90-09] .

أولا : مظاهر تجسيد اللامركزية والديمقراطية في البلدية

حسب القانون (90-08) يمكن استنباط أهم الهيئات المسيرة للبلدية وكذلك مختلف المهام والصلاحيات المخولة لكل هيئة على حدى ، حيث جاء في المادة 13 منه : " هيئتا البلدية هما المجلس الشعبي البلدي ، رئيس المجلس الشعبي البلدي " .

1- المجلس الشعبي البلدي

جاء في قانون [90-08] [1] :" يشكل المجلس الشعبي البلدي ، إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية وإمكانية مشاركة المواطن في تسيير الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية " ، فهو هيئة تداولية على مستوى البلدية ممثلا للمواطنين في تسيير مصالحهم عن طريق مداولاته ولجانه .

2- تشكيل المجلس

باعتبار أن المجلس الشعبي البلدي يحمل قرارا شعبيا ممثلا بعدد من الأصوات المنتخبة باعتباره "الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية ." [2] من هنا وجب التطرق إلى الظروف المحيطة بعملية الاقتراع من خلال معرفة الناخب والمنتخب :

أ/ النـــاخب

يمكن القول أنه الشخص المسجل بالقائمة الانتخابية ، والتي تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين يحق لهم ممارسة حق التصويت أو الاقتراع ، وذلك نظرا لتوافر شروط معينة تمكنه من

---

[1] – مادة 84 من ق 90-08 الصادر في 1990/04/07 .

[2] – المادة 14 ، قانون 2 دستور .

الحصول على بطاقة الناخب[1] ، وبالرجوع إلى قانون الانتخابات "يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانية عشر سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، و لم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به "[2].

ب/ المنتخَب (المرشّـــح)

يتكون المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء يتراوح عددهم بين 7 و 33 منتخبا بلديا حسب عدد سكان البلدية .[3] ويتم انتخابهم لمدة 5 سنوات ، مع مراعاة الشروط التي يجب توفرها في المرشح :

- استيفاء 25 سنة[4] كاملة يوم الاقتراع .
- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها .
- أن لا يكون المرشح ضمن أحد حالات التنافي .
- أن يكون المرشح تحت رعاية حزب أو أن يرفق ترشحه بالعدد اللازم من التوقيعات في حالة المترشح الحر.

بالإضافة إلى شروط أولية : الجنسية الجزائرية ، التمتع بالحقوق الوطنية ، الإقامة بالبلدية ، عدم فقدان الأهلية.

كما أنه حفاظا على مصداقية العملية الانتخابية حرم المشرع طائفة معينة من الترشح وهُم : "الولاة ،رؤساء الدوائر، الكتاب العاملون للولايات ، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات ،القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي ، موظفو أسلاك الأمن ، محاسبو أموال البلدية ، مسؤولو المصالح البلدية ."[5] ، إلا بعد مرور سنة واحدة من توقفهم عن العمل (زمانا) كما يمكنهم الترشح في الدوائر و الولايات التي لا يعملون بها (مكانا) .

ويجدر التنبيه أن قانون 1990 لم يعط أولوية لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها وهذا خلافا للمرحلة السابقة – النهج الاشتراكي – حيث كانت الأولوية معترف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين والمثقفين والثوريين .

---

[1] – محمد الصغير بعلي 1 " المالية المحلية " ، دار العلوم ، 2003 ، ص45.

[2] – مادة 05 من قانون الانتخابات الوارد بالأمر رقم 07/97 المعدل والمتمم .

[3] – مادة 97 من قانون الانتخابات .

[4] – مادة 93 من قانون الانتخابات .

[5] – مادة 98 من قانون الانتخابات .

كما يجب الإشارة إلى أن تــاريخ إجراء الانتخابات البلدية يحدد بمرســوم رئاســي من قبل رئيس الجمهورية قبل 3 أشهر من الاقتراع ، كما يجب أن يكون الاقتراع " عام، سري ، ومبــاشر" [1] ، توزع المقاعد بعد العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليهــا كل قائمــة .

3/ عمل المجلس :

يعتمد المجلس في تسيير أعماله و صياغة قراراته على :

أ/ الدورات :

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل 3 أشهر "[2] كما يمكنه أن يجتمع في دورات استثنائية بطلب رئيس المجلس أو ½ الأعضاء "[3] . حيث يوجه رئيس المجلس استدعاءات لاجتماع المجلس لجدول أعمال .

ب/ المداولات :

تجرى المداولات علنا إلا في حالة دراسة انضباط المنتخبين أو المسائل المتعلقة بالأمن و المحافظة على النظام العمومي[4] . حيث لا يصح اجتماع المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور أغلبية أعضائه الممارسين و مشاركتهم في الجلسة[5] ، ويصادق على المداولات بالأغلبية . و تودع لدى الولاية لدراستها و تنفذ بحكم القانون بعد 15 يوما[6] . كما يعلق محضر المداولات في المكان المخصص لإعلام المواطن و هذا خلال 8 أيام و التي تلي انعقاد المجلس [7].

جـــ/ اللجان [8] :

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يكوّن من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية لاسيما في المجالات التالية : الاقتصاد و المالية ، التهيئة العمرانية و التعمير ، الشؤون الاجتماعية و الثقافية .

---

[1] – المادة 2 فقرة 1 قانون الانتخابات .
[2] - المادة 14 من القانون (90-08) الخاص بالبلدية .
[3] - المادة 15 من القانون (90-08) الخاص بالبلدية .
[4] - المادة 19 من القانون (90-08) الخاص بالبلدية .
[5] - المادة 17 من القانون (90-08) الخاص بالبلدية .
[6] - المادة 41 من القانون (90-08) الخاص بالبلدية .
[7] - المادة 21 من القانون (90-08) الخاص بالبلدية .
[8] – المادة 24 .

4- رئيس المجلس الشعبي البلدي (التعيين و إنهاء المهام) :

جاء في نص المادة 48 من قانون البلدية " يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي ، يتم التنصيب في مدة لا تتعدى 8 أيام بعد الإعلان عن نتائج الإقتراع "[1] وذلك حرصا على الإسراع في عملية هيكلة البلديات بشريا لمزاولة أعمالها التي لها صلة مباشرة بالجمهور.

و يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيس الهيئة التنفيذية على مستوى البلدية ، ويختار من طرف زملائه في المجلس بالأغلبية المطلقة ، وبأولوية الأكبر سنا في حالة التساوي ، كما يعين رئيس المجلس الشعبي البلدي نوابه و يعرضهم للمصادقة من طرف المجلس ويبلغ الوالي بنتائج الانتخاب .

أما بالنسبة لإنهاء مهامه : فتكون لأسباب عادية : حالة الوفاة أو انتهاء مدة العهدة (5سنوات) وقد تكون لأسباب غير عادية : الاستقالة ،الإقالة .

أما الاستقالة فتكون بإرادة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، حيث يعلم الوالي فورا[2] .

الإقـــالة : والتي بمقتضاها يبادر أغلبية المجلس (3/2 الأعضاء) بسحب الثقة من الرئيس وإنهاء مهامه .

وفي كل الحالات يصبح إجراء الاستقالة أو الإقالة ساري المفعول بعد مرور شهر كامل من تاريخ التقديم [3].

الصلاحيات : (رئيس المجلس الشعبي)

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يكون ممثلا للبلدية كما يمكنه أن يكون ممثلا للدولة.

أ/ صلاحياته كممثل للبلدية [4]

- تمثيل البلدية في جميع أعمال الحياة المدنية وأمام القضاء .
- إدارة أملاك البلدية وحقوقها والمحافظة عليها .
- ممارسة السلطة السلمية على المستخدمين .
- الإشراف على تنظيم الطرق البلدية .

---

[1] – عمار بوضياف " الوجيز في القانون الإداري" دار الريحانة ، الجزائر ، ص140 .
[2] - المادة 54 من قانون (90-08) الخاص بالبلدية .
[3] - المادة 55 من قانون (90-08) الخاص بالبلدية .
[4] - المواد 58إلى 66 من القانون (90-08) الخاص بالبلدية .

- تعيين المستخدمين وتسييرهم .
- تحضير جلسات المجلس باستدعاء وتبليغ جداول الأعمال .
- إعلان المناقصات وإمضاء الصفقات .

ب/ صلاحياته كممثل للدولة [1]

- يعد كضابط للحالة المدنية .
- يعد كضابط للشرطة القضائية .
- يعد كضابط للشرطة الإدارية (أمن عام ، صحة عامة ، السكينة العامة) .
- مراجعة القوائم الانتخابية ومتابعة سير الاقتراع .
- الحفاظ على الأمن العام (الأشخاص والأملاك) .

ثانيا : مظاهر تجسيد الديمقراطية في الولاية

باعتبار أن الولاية تمثل مقاطعة إدارية للدولة فهي ركيزة أساسية لقيام الدولة بمهامها وتسيير شؤونها حيث جاء ذلك مفصلا في القانون (90-09)الخاص بالولاية والذي نص على أن الولاية تعتمد على هيئتين أساسيتين وهما المجلس الشعبي الولائي والوالي [2].

وعلى غرار البلدية فدراسة الولاية ستكون على نفس المنهج مع إبراز الاختلاف بينها وبين البلدية.

1- المجلس الشعبي الولائي :

يعد المجلس الشعبي الولائي انعكاسا للتمثيل الشعبي على مستوى الولاية ، فهو يمثل هيئة اتصال بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية ، فعلى غرار المجلس الشعبي البلدي تتم العملية الانتخابية بنفس النسق والشروط سواء بالنسبة للناخب أو المنتخب مع بعض التعقيب على حالات عدم القابلية للانتخاب والتي حددت الفئة كالتالي: "الولاة ، رؤساء الدوائر ، الكتاب العاملون للولايات ، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات ، القضاء ، أعضاء الجيش الوطني الشعبي ، موظفو أسلاك الأمن ، محاسبو أموال الولاية ، مسؤولو مصالح الولاية ." هذا لمدة سنة من التوقف[3].

إضافة إلى أن عدد الأعضاء المنتخبين على مستوى المجالس الشعبية الولائية يتراوح بين 35 و55 عضو خلافا للبلديات .

---

[1] - المواد 67 إلى 78 من القانون (90-08) الخاص بالبلدية .

[2] - ناصر لباد "الوجيز في القانون الإداري" ، ط2، سطيف ، 2008 ، ص 130 .

[3] - المادة 100 من قانون الانتخابات .

أما بالنسبة لانتخاب رئيس للمجلس الشعبي الولائي فيكون من بين أعضائه المنتخبين شعبيا عن طريق الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة حيث نجد المادة 25-26 قد فصلت في ذلك .

وتتمثل اختصاصات ومهام الرئيس - أساسا- في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية ، ذلك أن قانون الولاية لم يخوله اختصاص التمثيل الذي يبقى موكلا للوالي كما سنرى لاحقا .

كما أن المجلس الشعبي الولائي يعقد دورته بما فيها المداولات واللجان بنفس طريقة عمل المجلس الشعبي البلدي مع بعض التحفظات خاصة فيما يخص دورات المجلس الشعبي الولائي التي تكون محددة زمنيا (مارس ،جوان ، سبتمبر، ديسمبر) وإلا عدت باطلة ولمدة 15 يوم لكل دورة .

2- الوالـــي :

يعد الوالي ثاني هيئة داخل الولاية إلى جانب المجلس الشعبي الولائي حيث جاء في المادة 92 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية بأن " الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية" حيث أعطى حيزا هاما لتنظيم صلاحياته ومهامه نظرا لمركزه ودوره في تسيير شؤون الولاية .

أ/ التعريف والتعييـــن :

جاء في المادة 92 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية بأن " الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية ." من خلال هذا التعريف نلمس أن الوالي يستمد سلطته من الحكومة أي من المركز وليس من الشعب . حيث نص الدستور على أن [1] "منصب الوالي يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره . كما لا يجوز له تفويض ذلك إلى غيره ". ويتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي ، وبدون أي اقتراح من أي جهة .

ولعل سبب انفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة يعود إلى أهمية وحساسية هذا المنصب على الصعيدين السياسي والإداري ، بالرغم من أنه لا يمثل إرادة الشعب لا يعبر عنها إلا بالانتخاب المكرس للديمقراطية ، إلا أن هناك اتجاه آخر يرى عكس ذلك[2] ويعتبر أن التعيين لا يتنافى ومبادئ التسيير الديمقراطي ، شريطة كفالة استقلالية الأشخاص المعينين من السلطة المركزية ، وذلك لضمان التسيير الحسن للشؤون المحلية ، مستندين في ذلك على سوء التسيير الذي لوحظ على

[1] - وفقا لأحكام المواد 78 (المقطع 1 ومن 4 إلى 9 من الفقرة الأولى والفقرة الثانية) و 101 و 164 و 172 من الدستور 1996 .

[2] - علاء الدين عشي "والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري" دار الهدى عين مليلة - الجزائر- 2006 ، ص 65 .

مستوى العديد من الوحدات الإدارية المسيرة من قبل المنتخبين ، الذين عادة ما يصلون إلى هذه المناصب خاليين من أية مؤهلات تمكنهم من التسيير . فنجد أن المشرع الجزائري أخذ بمبدأ الانتخاب بصورة عامة ، لكنه طعم هذا الطاقم بأعضاء معينين كالوالي مثلا وأخصهم ببعض الصلاحيات والمهام للسهر على السير الحسن لأعمال الفئة المنتخبة .

ب/ أهمية ودور الوالـــــي :

ب/1 صلاحيات الوالي : يمكن أن يكون عمل الوالي إما :[1]

– **بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي** : وذلك من خلال تنفيذ مداولاته من جهة وكذلك تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية و تمثيلها أيضا أمام القضاء . إضافة إلى ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية .

– **بصفته ممثلا للدولة** : وذلك من خلال تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية فهو يمثل الوزراء على تراب الولاية . كما أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة و السكنية العامة فكل مصالح الأمن موضوعة تحت تصرفه إضافة إلى ممارسته الحق في الضبط القضائي .

ب/2 علاقة الوالي بالهيئات المحلية المنتخبة :

لقد أعطى المشرع نوعا من السلطة والهيبة التي تجعل من الوالي له القدرة على متابعة ومراقبة أعمال كل من المجلس الشعبي البلدي والولائي كذلك وذلك على النحو التالي :[2]

ب/2-1 علاقة الوالي بالمجالس الشعبية البلدية :

ما يميز المجالس المحلية هو كونه الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته فيستمد هذا المجلس مصداقيته و سلطته من الشعب أي من خلال الانتخاب ، من هنا كان من الضروري (وضع سلطة أعلى تراقب السير الحسن للعملية الإنتخابية و جعلها تعكس خيارات الشعب . و كان ذلك من خلال الوصاية) وضع سلطة أعلى و أقرب لضمان السير الحسن للمجالس الشعبية البلدية ألا وهي الوصاية الدائمة لوالي الولاية . حيث يظهر ذلك بداية من العملية الانتخابية التي تعد أساس اختيار أعضاء المجالس . حيث للوالي دور مهم فيها انطلاقا من العملية التحضيرية

[1] – أبو منصف "مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة"، دار المحمدية ، الجزائر ، ص 44 .

[2] – علاء الدين عشي "والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري" دار الهدى عين مليلة – الجزائر– 2006 ، ص 71-72 .

وصولا إلى عملية التصويت " فيوزع الناخبون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت "[1] باستعمال القوة العمومية.

كما أن للوالي إمكانية تقديم الافتتاح أو تأخيره بالنسبة للعملية الانتخابية كذلك تشكيل اللجان .

" من ثم فالوالي له دور كبير في العملية الانتخابية سواء تلك الخاصة بالانتخابات الرئاسية ، التشريعية أو المحلية و هذه الأخيرة التي تنعكس على السير الديمقراطي للجماعات المحلية "[2].

بالنسبة للبلدية يمارس الوالي رقابة تتميز بنوع من الشدة مقارنة بنظيرتها الولاية باعتبارها النواة الأولى التي يتجسد من خلالها التسيير اللامركزي و الديمقراطي ، فعمل المشرّع على وضعها تحت الوصاية الدائمة المتمثلة في علاقة البلدية بوالي الولاية . ونلمس العلاقة بينهما من خلال :

- **رقابة الوالي على المجلس كهيئة من خلال** :

– تنفيذ المداولات لا يتم إلا بموافقة الوالي و ذلك بالمصادقة عليها ، خاصة إذا تعلقت المداولة بالميزانية و الحسابات أو إحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية .[3]

– تعيين الوالي لأعضاء مؤقتين للمجلس الشعبي البلدي في حالة شغوره بسبب الحل وذلك لضمان استمرار عمل المصالح المحلية .[4]

- **رقابة الوالي على المجلس كأعضاء** :

تتسم علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي البلدي ببعض الخصوصية على عكس علاقته بباقي الأعضاء ، باعتباره يمثل الدولة و البلدية فتكون رقابته عليه رئاسية حيث منح القانون للوالي إلزامية استقبال كافة قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي مع القدرة على التعقيب و الإلغاء و التعليق[5].

أما علاقة الوالي ببقية المنتخبين فتكون من خلال :

– **الإقالة** : في حالة إن تبين له أنه غير قابل للانتخاب .

– **التوقيف** : أي تجميد العضوية في المجلس بصفة مؤقتة و ذلك في حالة المتابعة الجزائية .

---

[1] – مادة 31 من الأمر 97-07 من قانون الانتخابات .

[2] – علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 67 .

[3] – حيث فصلت في ذلك المادة 41 - 42 - 43 - 44 من قانون البلدية (90-08) .

[4] – المادة 36 من قانون البلدية (90-08) .

[5] – المادة 79 و 80 من قانون البلدية (90-08) .

– **الإقصاء** : و تكون في حالة الإدانة القضائية ضد العضو فالإقرار يجب أن يكون مثبتا من قبل الوالي .[1]

ب/2-2 علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي :

وتكون الرقابة للمجلس كهيئة كما تكون للأعضاء .

▪**يمارس الوالي نوعا من الرقابة على المجلس كهيئة** : حيث يمكن له أن يتدخل في حالة :

– الإلغاء النهائي لانتخاب جميع المجلس وذلك في حالة ثبوت وجود نوع من التزوير أو سوء تسيير العملية الانتخابية .

– الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس أي شغور المجلس وهنا يقوم الوالي بإعلام السلطة المركزية لتتخذ إجراءات الحل .

– انخفاض عدد الأعضاء لأقل من نصف الأعضاء المقررين .

– الإختلاف الخطير بين أعضاء المجلس الذي يمكن أن ينجم عن التعددية الحزبية .

▪ **يمارس الوالي رقابته على أعضاء المجلس :**

حيث يجب إطلاع الوالي وجوبا على أي تغير يطرأ على وضعية الأعضاء و في مهامهم ونخص بالذكر : حالات الاستقالة ، العجز ، الوفاة ، التقصير .

[1] – المادة 33 من قانون البلدية .

المبحث الثاني : الجانب المالي للجماعات المحلية

باعتبار أن الجماعات المحلية كيان قائم بذاته من حيث اختيار الأعضاء و كذلك من حيث التنظيم اللامركزي ، فهي تمثل الخلية القاعدية في التنظيم الإداري و الإقليمي الجزائري ، من حيث تلبية الحاجيات الأساسية للمواطنين المقيمين محليا ، ومن أجل السير الحسن لمصالح هذه الهيئات المحلية يترتب عليه نفقات عمومية واجبة الدفع ، بالتالي وجب تمويلها ماليا لمواجهة هذه النفقات ، ومن أجل التوفيق بين ما سينفق و ما سيحصل مستقبلا وجب تدوين ذلك و توثيقه فيما يسمى بالميزانية .

المطلب الأول : عموميات عن ميزانية الجماعات المحلية

الفرع الأول : تعريف الميزانية المحلية

تعد الميزانية وسيلة سياسية تستعملها المجالس المحلية لاتباع نهج سياسي معين يتماشى مع نظام الحكم السائد في البلاد ، كما أن للميزانية آثارا اقتصادية تلجأ إليها الدولة للتأثير على قطاع اقتصادي على حساب قطاع آخر، فالميزانية هي أداة لتحقيق الخطة الاقتصادية و التحكم في الأوضاع الاقتصادية (تضم انتعاش – إنعاش) ، فنجد أن التشريع الجزائري قد أعطى حيزا هاما لتنظيم الميزانية على المستوى المحلي و ذلك من خلال القانونين (90 - 08) الخاص بالبلدية و(90- 09) الخاص بالولاية ، بالرغم من التجانس و التشابه الكبير في التنظيم القانوني و التنظيمي لهما حيث جاء في تعريف ميزانية البلدية[1]" هي جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية ، وتشكل كذلك أمرا بالإذن و الإدارة يُمَكّن من حسن سير المصالح العمومية " أما تعريف ميزانية الولاية : [2] " هي عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية كما هي قرار بالترخيص و الإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز و الاستثمار ".

وعلى العموم يتجه كل من المفهومين(البلدية و الولاية) إلى تعريف شامل للميزانية المحلية التي تغدو أن تكون " وثيقة معتمدة تتضمن تقدير الموارد المالية و النفقات المتوقعة للوحدات المحلية (بلدية، ولاية) عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة " [3] .

---

1 – المادة 149 البلدية (90 – 08) .

2 – المادة 135 البلدية (90 – 09) .

3 – عبد المطلب عبد المجيد " التمويل المحلي و التنمية المحلية " الدار الجامعية ، الاسكندرية ، 2001 ، ص 266 .

هذا المفهوم يعبر عن مدى تركيز الموارد و النفقات العامة على المستوى المحلي فكل وحدة محلية لها ميزانية خاصة تسير عليها ذات استقلال مالي تستفيد من الفائض المحقق و تتحمل حالات العجز، وفي الجزائر تم تصنيف ميزانية الجماعات المحلية ضمن الميزانيات المستقلة و المقصود بها [1] "كل ميزانيات المصالح العمومية و الهيئات المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، بمعنى أنها تتمتع بذمة مالية متميزة عن ذمة الدولة و هكذا تستقل بإيراداتها و نفقاتها " .

إن الدولة الجزائرية قامت بهذا الإجراء لاعتبارات يمكن أن تكون اقتصادية ، مالية و سياسية ، قانونية .

– **أما الإقتصادية و المالية** : فتتمثل في إعطاء نوع من الاستقلالية المالية سواء من حيث كيفية الحصول على التمويل المالي (و كذلك الموارد المحلية) أو من حيث التصرف (في تلك الأموال) فيها ، والهدف من كل ذلك هو الحد من الموارد الموجودة على عاتق الدولة و إشراك الوحدات المحلية في تسيير الأموال العمومية لتحقيق المصالح المحلية.[2]

– **أما السياسة القانونية** : فالغرض من جعل ميزانية الجماعات المحلية مستقلة هو تحقيق نوع من اللامركزية كونها تدار من طرف رئيس منتخب يمثل الشعب خاصة بالنسبة للبلديات .[3]

من خلال الاطلاع على مختلف جوانب ميزانية الجماعات المحلية نجد أنها تستمد أغلب أسسها و مبادئها من تعريف الميزانية العامة حيث عرفها قانون المحاسبة العمومية على أنها : " الوثيقة التي تقدر خلال سنة مدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالسير و الاستثمار و منها نفقات التجهيز العمومي و النفقات برأسمال و الترخيص بها " [4]، فالميزانية العامة هي تركيز لمجمل ميزانيات الجماعات المحلية بما فيها ميزانيات البلديات و ميزانيات الولايات ، فالأصل واحد مع وجود بعض نقاط الاختلاف التي تشمل التنظيم .

الفرع الثاني : إطار الميزانية المحلية

كما هو الحـــال بالنسبة للميزانية العامة التي تستمد مشروعيتها و مبادئها من خلال التنظيمات والقوانين التشريعية المنظمة لها ، وكذلك الجهة التي لها سلطة اتخاذ القــــــرار بالاعتماد و التنفيذ و المراقبة .

[1] – حسين الصغير " دروس في المالية و المحاسبة العمومية " دار المحمدية ، الجزائر ، ط2 ، 2001 ، ص 114 .

[2] – Fabrice Robert , « Les finance locale» ،@ cer.dz p 44 .

[3] – حسين الصغير " ، مرجع سابق ، ص 116 .

[4] – المادة 03 من قانون المحاسبة العمومية (21 – 90) .

فميزانية الجماعات المحلية تقوم على مجموعة عناصر و مبادئ هيكل بنيتها و تجعلها أكثر حرصا وترشيدا للمال العام مما يسمح بالسير الحسن للمصالح المحلية من جهة و الحفاظ على المال العام من جهة أخرى .

أولا : الإطار القانوني للميزانية

ميزانية الجماعات المحلية هي وثيقة تنظيمية ، من خلالها يتم التنبؤ بالإيرادات و النفقات و الترخيص بها.[1]

فالميزانية المحلية هي :

1- عمل منظم :

تخضع ميزانية الجماعات المحلية للقانون (90-08) و الخاص بالبلدية و القانون (90-09) الخاص بالولاية حيث اشتمل كلاهما على مختلف الإجراءات التي تسمح بالسير الحسن لهذه المصالح، إضافة إلى التعليمات و القرارات المشتركة فتخضع الميزانية من حيث دوريتها و تقديمها و إعدادها و التصويت عليها و تنفيذها لأحكام شرعية و تنظيمية .

2- عمل تقديري :

الميزانية عامة وميزانية الجماعات المحلية خاصة ، هي تقدير لأرقام مبالغ كل من النفقات و الإيرادات العامة للسنة المقبلة ، حيث أنها بيان مفصل عن النفقات العامة مما يقابله من إيرادات لتغطيتها فهي تستند إلى عنصر التوقع "[2] .

3- عمل ترخيص :

يعتبر كل من المجلس الشعبي البلدي ، المجلس الشعبي الولائي الهيئتين المكلفتين باتخاذ القرار فيما يخص الإيرادات و النفقات وذلك في إطار قانوني يخدم المصلحة العامة للجماعة المحلية .

فالإنفاق لا يكون إلا في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة و كذلك التحصيل يجب أن يكون متماشيا مع الإيرادات المتوقعة مستقبلا .[3]

---

[1] – Raymond Muzellec « Finance Publique» notion essentielles , 5 edition , Sirey 1986 , p 139 .

[2] – محمد الصغير بعلي " المالية العامة " ، مرجع سابق ، ص87 .

[3] – شريف رحماني " أموال البلديات الجزائرية " ، دار القصبة للنشر ، الجزائر ، 2003 ، ص 20 .

ثانيا : الإطار التقني للميزانية :

إن إعداد الميزانية سواء بالنسبة للولاية أو البلدية يجب أن لا يخرج عن الإطار الفني لها فالجهة المكلفة بتحضير الميزانية ملزمة بتطبيق و احترام مبادئ إعداد الميزانية و هي في العموم (04) : السنوية ، الوحدة ، الشمولية ، التوازن .

1- مبدأ السنوية :

والمقصود به هو أن ميزانية الجماعات المحلية تخضع لفترة زمنية محددة مقدرة بسنة واحدة إلى أن تجدد بالنسبة للسنة الموالية . فتنفيذ وتقدير النفقات والإيرادات يكون لسنة واحدة ، حيث جرت العادة في الجزائر أن تبدأ في 1 جانفي وتنتهي في 31 ديسمبر حيث تقفل جميع الحسابات ، هذا بالنسبة لكل الميزانيات بما فيها الميزانية المحلية . لكن هذا لا يمنع من إمكانية حدوث استثناءات، فقد تمدد المدة إلى غاية شهر مارس* من السنة الموالية . وذلك قصد تصفية الحسابات المتأخرة والفواتير التي لم تستلم في وقتها المحدد .

2- مبدأ الشمولية :

يتضمن هذا المبدأ إشارة إلى أن جميع الإيرادات والنفقات العمومية يجب أن تدرج في الميزانية دون استثناء . فلا يجب المقاصة بين نفقة وإيواء حتى ولو كان من نفس المصدر للحصول على مبلغ خام [1] . كما لا يجب تخصيص الإيرادات لتغطية نفقة معينة ، والعكس بالنسبة للنفقات التي يجب تخصيصها بمعنى أن الاعتمادات المالية المقترحة في الميزانية يجب أن تخصص بدقة لكل نوع من أوجه الإنفاق .

3- مبدأ الوحدة :

مبدئيا ، ينبغي أن تدرج كل الإيرادات وكل النفقات في وثيقة وحيدة هي الميزانية ، هذا المبدأ يضمن صراحة المعلومات المالية الموجهة لمجلس المداولة[2] مما يسهل على أجهزة الرقابة المتابعة وإعداد التقارير بالنسبة للمتغيرات داخل الميزانية . لكن بالنسبة لميزانية الجماعات المحلية هناك عدة وثائق خاصة بالميزانية : وهي الميزانية الأولية (الأساسية) ، الميزانية الإضافية ، الحساب الإداري ،

[1]- Raymond Muzellec « Finance Publique « notion essentielles , 5 edition , p 141.

[2] – الشريف رحماني "أموال البلديات الجزائرية" مرجع سابق ، ص22 .

* تمدد مهلة الميزانية المحلية إلى غاية :

15 مارس بالنسبة لعمليات النفقة والأمر بالصرف (نفقات) .

31 مارس بالنسبة لتغطية سندات المداخيل .

فتح الاعتماد ، الترخيص الخاص ، إلا أن ارتباط هذه الوثائق يشكل الميزانية الوحيدة للجماعات المحلية .

4- مبدأ التوازن :

أي أن مجموع الإيرادات التقديرية يتساوى مع مجموع النفقات التقديرية وتشترط هذه القاعدة خاصة عند التصويت على الميزانية المحلية[1]، إلا أن ذلك يصبح شكليا مع بدء التنفيذ فالتوازن يشمل ميزانية التسيير وفقط ، أما ميزانية التجهيز فتكون عرضة للاختلال طبقا لما تمليه السياسة الاقتصادية للبلاد ، فهذا الاختلال أو العجز قد يكون مفروضا بفعل ظروف طارئة خارجة عن النطاق* ولمواجهة وضعية مثل هذه ، تضطر للاقتراض مما يجعلها رهينة ظاهرة المديونية وبالتالي عدم القدرة على تأدية وظائفها في المجتمع[2] ، كما قد يكون العجز مقصودا تريد الدولة من خلاله الخروج من فترة الأزمة فتتوسع في الإنفاق على حساب الإيرادات قصد النهوض وتنشيط الاقتصاد وأملا للوصول إلى الرخاء أي ما يعرف بالدورات الاقتصادية **.

بالنسبة لهذه المبادئ يمكن تجاوزها وخرقها في حدود القانون من خلال الاستثناءات التي يخضع لها كل مبدأ .

المطلب الثاني : اعتمـــاد الميزانيـــة

انطلاقا من المبادئ الأساسية التي تحكم الميزانية يمكن للهيئات المحلية المعنية اعتماد الميزانية مع مراعاة الإطار التقني و الفني و القانوني ، و اعتماد الميزانية يمر بـــثلاث مراحل هامة : تحضير الميزانية ، تقديم الميزانية ، التصويت على الميزانية . ويكون ذلك على النحو الآتي :

الفرع الأول : تحضير الميزانية

يمكن تقييم ودراسة مرحلة تحضير ميزانية الجماعات المحلية من خلال التطرق إلى ثلاث جوانب هامة :

---

[1] - المادة 155 من القانون 90-08 الخاص بالبلدية .

- المادة 139 من القانون 90-09 الخاص بالولاية .

* ينص قانون فاغنر (قانون تزايد النفقات) على أن الزيادة في النفقات تعتبر ظاهرة عادية يمكن توقعها وحسابها وبالتالي معالجتها في حين أن النفقات التي تطرأ على الدولة في فترات الحروب والأزمات الاقتصادية هي التي تسبب العجز .

[2] - Jean catlineau «Finances Publique Politique Budjétaire et droit Financiere » L,G,D,J,Paris ,1976 , p 11.

** ميزانيات الدورات الاقتصادية تتمثل في التوازن بين فترة الأزمة وفترة الرخاء = إيرادات سنوات الأزمة + إيرادات فترات الأزمة = نفقات فترة الرخاء + إيرادات فترة الرخاء.

أولا : الجانب البشري

تتحمل السلطة التنفيذية مهمة تحضير الميزانية [1] ممثلة على المستوى المحلي في كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية [2] بمساعدة اللجنة المالية و الكاتب العام ، أما بالنسبة للولاية فيكون الإعداد من طرف إدارة الولاية (اللجنة المالية و الإقتصادية) و التقديم بواسطة الوالي [3].

يكون إعداد الميزانية المحلية من خلال تقديم إيرادات و نفقات قسمي التسيير و التجهيز كل على حدى لطبيعة كل واحد منهما ، فقسم التسيير يتميز بالثبات عكس قسم التجهيز الذي يتميز بالصعوبة في التقدير .

قبل التقدير تعتمد السلطة التنفيذية المؤهلة على سلسلة من الوثائق * : الميزانية الأولية للسنة السابقة، وضعية الأجور ، الإقتراضات ، الإعانات ، من أجل تقريب التقديرات (لجعل التقديرات أقرب للواقع) .

ثانيـــا: الجانب الوثائقـــي

تضمن ميزانية الجماعات المحلية عموما ثلاث وثائق هامة تعطي للمالية المحلية نوعا من الاستقرار و القدرة على تنفيذ المهام ، وتسيير المصالح المحلية على أحسن وجه ، وهذا لا يتعارض مع مبدأ وحدة و شمولية الميزانية (للتكامل الكبير بينها) ، هذه الوثائق هي :

– الميزانية الأولية – الحساب الإداري – الميزانية الإضافية .

1– الميزانية الأولية :

تتضمن هذه الوثيقة التقديرات الأولية للإيرادات المتوقعة و النفقات الممنوحة للسنة المالية المقبلة [4] فهي بمثابة إنطلاق تنفيذ الميزانية المحلية * حيث تعد قبل السنة التي تطبق خلالها [5] و تنفذ خلال النصف الأول من السنة المالية .

---

[1] – محمد طاقة – هدى العزاوي " اقتصاديات المالية العامة " ، دار المسيرة – الأردن ، ط1 ، 2007 ، ص 183 .

[2] – المادة 152 من قانون البلدية .

[3] – المادة 183 من قانون الولاية .

[4] – المادة 142 من القانون (90 – 08) الخاص بالبلدية .

– المادة 150 من القانون (90–08) الخاص بالولاية .

* بالنسبة للبلديات هناك نموذجين للميزانية الأولية ، الجديد يطبق على البلديات مقر الولايات و الدوائر و القديم مطبق على باقي البلديات .

[5] – Stephanie Damarey "finance publique"(manuels) ,Gualino editeur,p540

** في حالة العجز يرسل ملف الى وزارة الداخلية يبن وضعية الميزانية المحلية (البلدية) لطلب منحة و الاستفادة من اعانة لامتصاص العجز .

2- الحساب الإداري :

يمثل هذا الحساب مجموع ما تم إنفاقه فعلا و ما تم تحصيله فعلا دون الأخذ بعين الاعتبار للمدخرات و الديون المتبقية فهو مجرد حساب للتدفق المالي يربط السنة المالية الجارية و السابقة فهو يوضح: بواقي الانجاز - الرصيد الإجمالي - الفائض أو العجز إن وجد **.

و الحساب الإداري للسنة المنصرمة يجب أن يقدم من طرف الهيئات التنفيذية المخولة "رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية و الوالي بالنسبة للولاية " قبل المصادقة على الميزانية الإضافية فهو معيار لتقييم الوضعية المالية للجماعات المحلية قبل تقديم تغييرات في الميزانية الإضافية .

3- الميزانية الإضافية:

هي عبارة عن وثيقة مالية تعديلية للميزانية الأولية ، فبعد مرور الشهور الأولى للسنة المالية تتضح الاحتياجات المالية للجماعات المحلية و كذلك تظهر بعض الموارد الإضافية التي يمكن استغلالها. فالميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضافا إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري من تغيرات في الإيرادات و النفقات ، فهي تكمل مخلفات النتائج السابقة (أي وضعية الجماعات المحلية) فهي تظهر بذلك العجز أو الفائض وتسمح بتصحيح الأخطاء الناجمة عن سوء التقدير .[1]

ثالثا : الجانب التقني [2]

يستبعد قانون توازن المالية في نفس الوقت كل عجز مالي محتمل يؤثر على السير الحسن لمالية البلدية ، كما أنها تستبعد كل فائض من شأنه تحميل الممولين أكثر من طاقتهم ، (ويتعلق الأمر هنا بالضريبة المحلية على وجه الخصوص) فاحترام قاعدة التوازن الميزاني تستدعي احترام قاعدتين تقنيتين وهما :

- الدقة (l'exactitude) : وهي قاعدة تستبعد كل غش ممكن ، ويخضع لهذه الضرورة النفقات والإيرادات على حد سواء .
- الإخلاص (sincérité) : ينبغي على رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية وللجنة المالية والاقتصادية بالنسبة للولاية حصر الإيرادات والنفقات بدقة فالتقدير لا يجب أن يكون مبالغا فيه . كما لا يجب أن يهمل أو ينقص من أهمية مورد أو نفقة محتملة .

[1]- François Deruel et Jacques Buisson , "Finances publiques - budget et pouvoir financier " , Mementos Dalloz , 13 Edition , Paris 2001 , page 128 .

[2] - Raymond Muzellec « Finance Publique « notion essentielles , 5 édition , 1986 , page 144 .

إضافة إلى أن المكلف بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية يجب أن يتصرف بنوع من المرونة في مواجهة النفقات العاجلة كأن يزود الميزانية باعتماد مالي من أجل تسديد نفقات طارئة .

الفرع الثاني : تقديم التصويت على الميزانية

أولا : تقديم الميزانية المحلية

تتكون ميزانية الجماعات المحلية من مجموعة فصول يتضمن كل فصل عدة مواد[1] . ترتب هذه المواد وفق الترقيم العشري إلى أبواب ، فصول ثم إلى مواد حسب الحاجة .

تقدم الميزانية المحلية في شكل جدول يحتوي على عدة أعمدة موزعة على فرعي التسيير والتجهيز كالتالي[2] :

1- بالنسبة للميزانية الأولية : وتضم ثلاث أعمدة لقسم التسيير ومثلها لقسم التجهيز وتضم :

العمود الأول : "للتذكير الميزانية السابقة "

العمود الثاني : "اقتراحات" المصوت عليها من طرف السلطة التنفيذية .

العمود الثالث : "مصادقة" أي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية .

2- بالنسبة للميزانية الإضافية :

أ/ قسم التسيير:

العمود الأول : "الميزانية الأولية" .

العمود الثاني والثالث :"تعديلات" وتتضمن العجز أو الفائض الناجم عن تنفيذ الميزانية الأولية .

العمود الرابع : "اقتراحات جديدة" مجموع الأعمدة السابقة .

العمود الخامس : "مصادقة" التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية .

ب/ قسم التجهيز :

العمود الأول : "ميزانية أولية" .

العمود الثاني : تحويلات السنة المالية المنصرمة أي الفائض والعجز .

العمود الثالث والرابع : "تعديلات" ويتضمن العجز أو الفائض الناجم عن تنفيذ الميزانية الأولية.

العمود الخامس : "اقتراحات جديدة" .

---

[1] - مرسوم رقم 84-71 المؤرخ في 17 مارس 1984 المحدد للقائمة الإسمية .

[2] - معلومات مقدمة من بلدية صبرة ، مصلحة الميزانية .

العمود السادس : "مصادقة" التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية .

3- بالنسبة للحساب الإداري :

العمود الأول : تتضمن تخفيضات الميزانية الإضافية والترخيصات الاستثنائية التي تم الموافقة عليها.

العمود الثاني : "تقييدات" بالنسبة للإيرادات والنفقات .

العمود الثالث : "إنجازات" بالنسبة للإيرادات والنفقات المنفذة فعلا .

العمود الرابع : "ما لم ينجز" بالنسبة للإيرادات والنفقات التي لم تنجز .

أما بالنسبة لنقل و تحويل الإعتمادات بالنسبة لميزانية الولاية "يجوز للوالي نقل الاعتمادات من بند إلى بند آخر داخل نفس الفصل ، كما يمكنه في حالة الاستعجال أن ينقل الاعتمادات من فصل إلى آخر بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي" [1] .

أما بالنسبة للبلدية " يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي التحويل من باب إلى باب آخر وذلك بعد الموافقة بالأغلبية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي داخل نفس القسم و من مادة إلى مادة أخرى داخل نفس الباب غير أنه لا يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات معينة " .[2]

ثانيا : التصويت على الميزانية

تعرض الميزانية المحلية على كل من المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية و المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية للرأي و المناقشة ثم التصويت ، مع مراعاة ترتيب زمني لوثائق الميزانية المحلية، فالتصويت على الميزانية الأولية يكون قبل31 أكتوبر [3] من السنة التي تسبق سنة تطبيقها ، الحساب الإداري بعد غلق السنة المالية في تاريخ 31 مارس [4] ، و أخيرا الميزانية الإضافية يتم إعدادها و التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها [5] .

تقدم الميزانية على شكل جدول لتقديرات النفقات يتضمن الإعتمادات المفتوحة .

جدول لتقديرات الإيرادات يتضمن الإيرادات المخصصة و مصادر تحصيلها .

دفتر للملاحظات يلخص توجهات الميزانية .

حيث يدرس المجلس المحلي البلدي و الولائي هذه الميزانية دراسة معمقة مع مراعاة :

---

[1] – المادة 147 من القانون (90 – 09) الخاص بالولاية .

[2] – المادة 153 من القانون (90 – 08) الخاص بالبلدية .

[3] – المادة 143 من القانون (90 – 09) المتعلق بالولاية .

[4] – المادة 152 من القانون (90 – 08) المتعلق بالبلدية .

[5] – المادة 144 من القانون (90 – 09) المتعلق بالولاية .

- الخطوط العريضة للخطة الإنمائية .

- التعليمات و المقررات الصادرة عن السلطة الوصية المتعلقة بالسياسة المحلية .

فمعاينة الميزانية المحلية من قبل المجالس الشعبية المحلية تعكس أولا رأي المنتخبين في تسيير مصالحهم المالية أولا بأول من خلال التصويت عليها فصلا بفصل و مادة بمادة ، كما أن للمجالس الشعبية المحلية القدرة على إعطاء رأي بشأن الميزانية سواء رفضها ، تعديلها أو المطالبة بمشروع جديد .

الفرع الثالث : المصادقة على الميزانية

بعد التصويت على الميزانية من قبل المجالس الشعبية المحلية ترسل إلى السلطة الوصية للمصادقة عليها (الدائرة ، الولاية ، الوزارة المكلفة) حيث تكون مرفقة بمداولة المجلس و دفتر الملاحظات ، بطاقة الحساب الصادرة عن مديرية الضرائب ، التقرير الخاص بتقديم الميزانية لمعرفة و دراسة كل جوانب الإعداد و المصادقة على الميزانية المحلية و يكون ذلك كالتالي :

أولا : بالنسبة للبلدية

ترسل ميزانية البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 نسمة إلى الدائرة التابعة لها ، أما بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 50000 نسمة فصلاحيات الدراسة و التصويت تكون للولاية.

ثانيا : بالنسبة للولاية

السلطة الوصية المكلفة بدراسة ميزانية الولاية والمصادقة عليها هي وزارة الداخلية و الجماعات المحلية .

يكون تدخل السلطة الوصية من خلال :

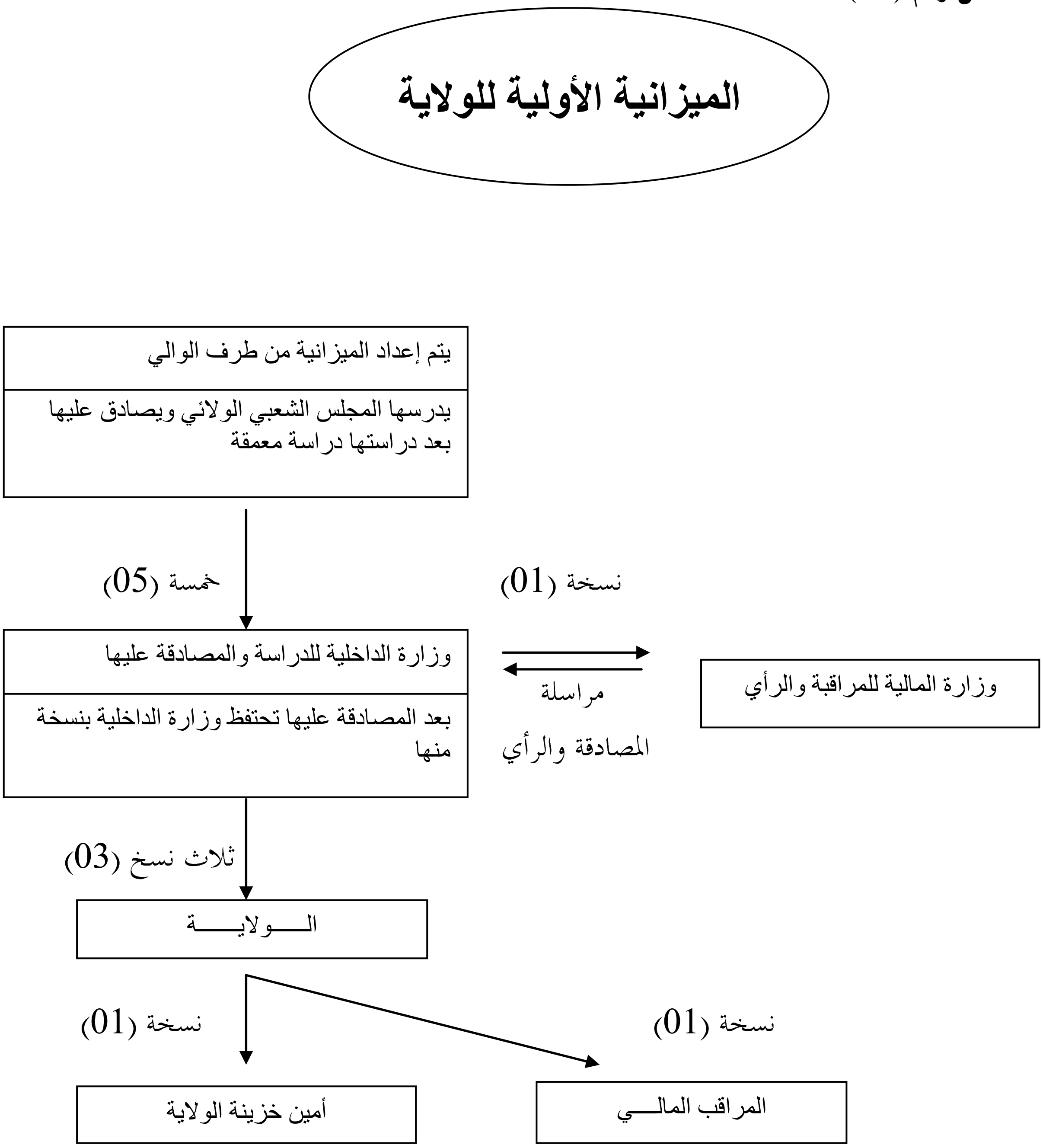
- رفض الميزانية المحلية في حالة ما إذا تم التصويت على ميزانية غير متوازنة حيث نصت المادة 155 من قانون البلدية " عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال 15 يوم التي تلي استلامه إلى الرئيس (المجلس الشعبي البلدي) الذي يطرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي و ذلك في غضون (10) أيام ، و إذا صوت عليها مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا " .

كما أنه إذا أظهر تنفيذ الميزانية المحلية عجزا يتعين على المجالس الشعبية المحلية اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية و إذا لم يتم ذلك يتعين اتخاذ إجراءات

الضبط لامتصاص العجز و التي يأذن بها الوالي بالنسبة للبلدية ، و وزارة الداخلية ووزير المالية بالنسبة للولاية ، في ظرف سنتين ماليتين أو أكثر .[1]

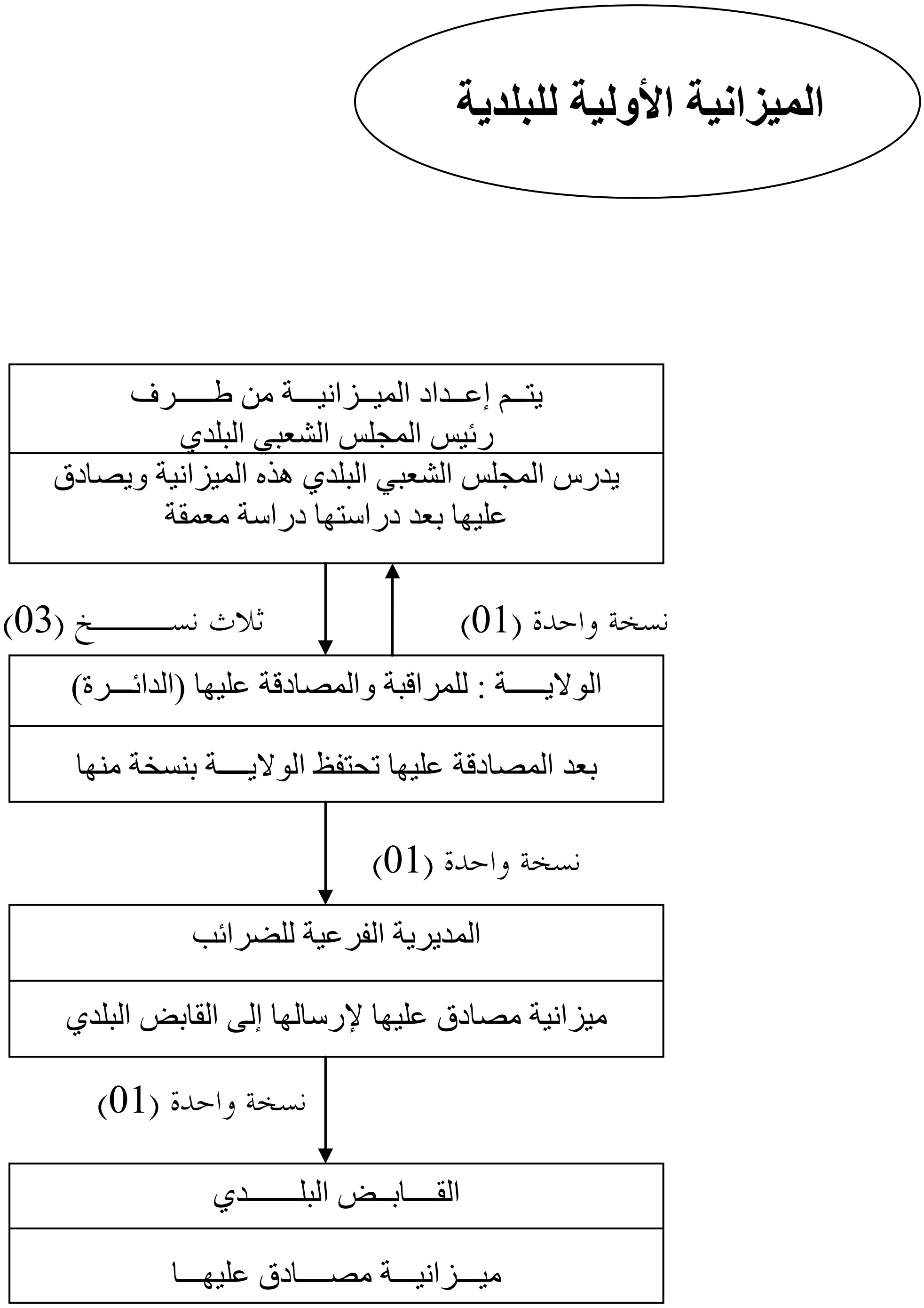
[1] – المادة 156 من القانون (90 –08) الخاص بالبلدية .
– المادة 146 من القانون (90- 09) الخاص بالولاية .

الشكل رقم (01) :



يوضح لنا هذا الرسم المراحل التي تمر بها الميزانية من مرحلة الإعداد إلى مرحلة المصادقة والرجوع إلى التنفيذ .

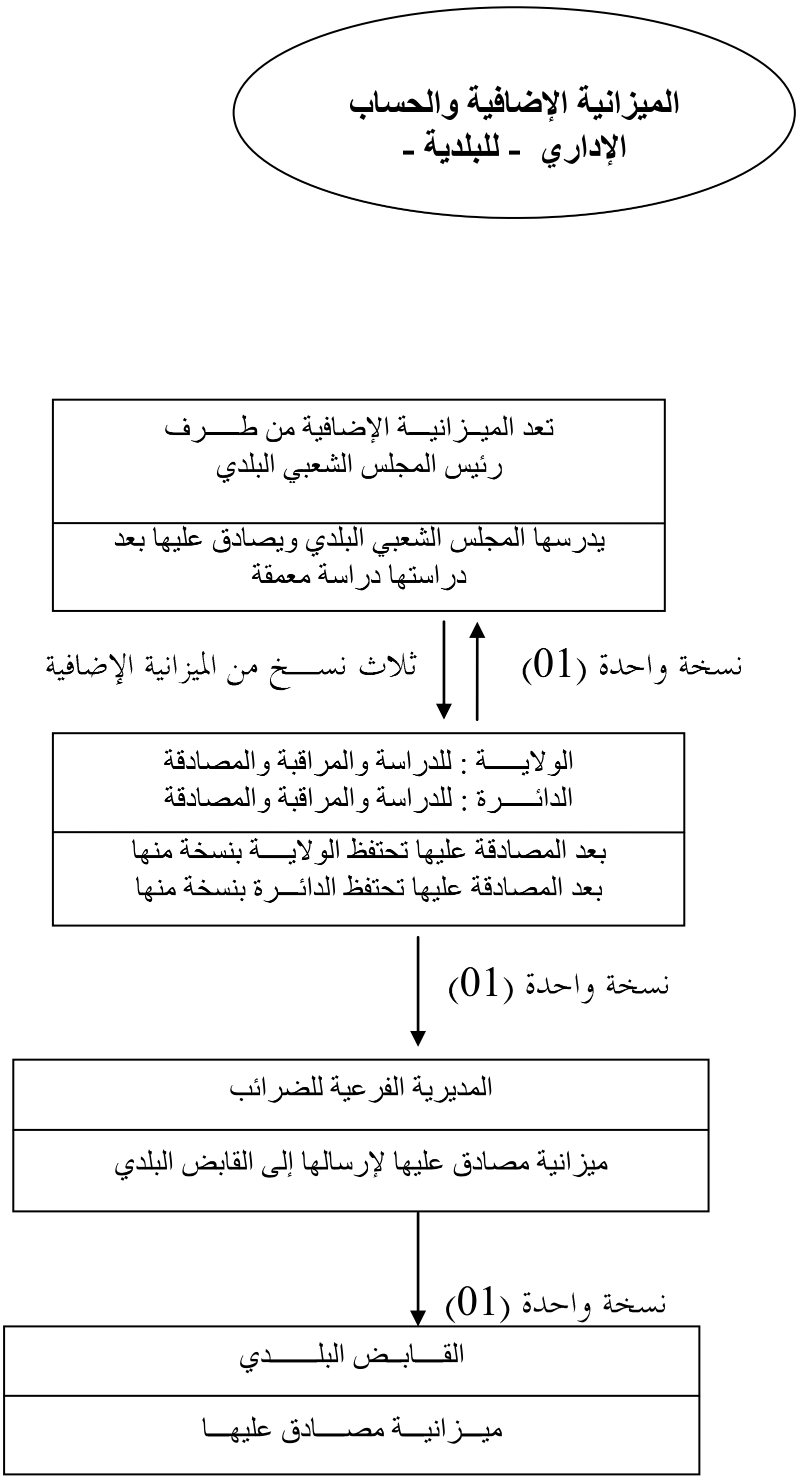
الشكل رقم (02)



الولايــــــــة : بالنسبة للبلديـــــات التي يزيد عدد سكانها عن 50.000 نسمة .

الدائـــــــرة : بالنسبة للبلديات التي لا يزيد عدد سكانها عن 50.000 نسمة .

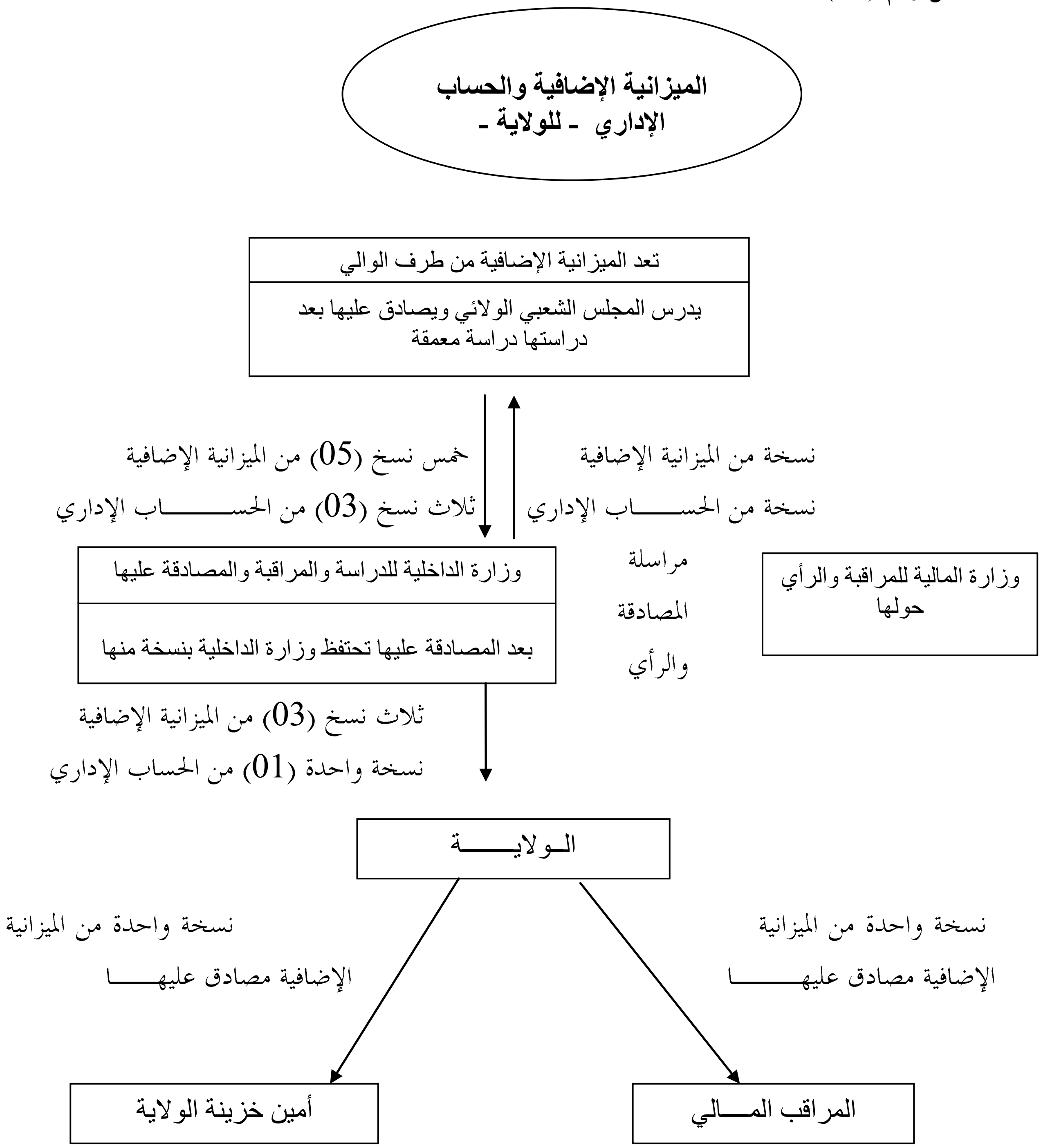
الشكل رقم (03)



الولايـــــة : بالنسبة للبلديـــات التي يزيد عدد سكانها عن 50.000 نسمة .

الدائـــــرة : بالنسبة للبلديات التي لا يزيد عدد سكانها عن 50.000 نسمة .

الشكل رقم (04)



المصدر : مديرية الإدارة المحلية ، مصلحة التنشيط المحلي – ولايــة تلمســان –

المطلب الثالث : بنية الميزانية المحلية

الفرع الأول: مدونة الميزانية المحلية

تعود جذور تنظيم و ترتيب أقسام الميزانية المحلية (تسيير و تجهيز) إلى الأمر 75 - 35 المؤرخ في 29 - 04- 1975 المتعلق بالمخطط الوطني المحاسبي حيث وضع هذا الأخير أسس و قواعد لتوزيع مختلف الوظائف و المصالح الخاصة بالميزانية المحلية لتسهيل عملية التحضير ، التنفيذ، المراقبة و التقسيم . و يمكن ترتيب الميزانية حسب الوظائف كما يمكن ترتيبها حسب النوع (الطبيعة) .

أولا : الترتيب حسب الوظيفة

نجد أن المخطط المحاسبي الوطني قد صنف عناصر الميزانية (تركيبة الميزانية المحلية) إلى 08 مجموعات أساسية مصنفة حسب الوظائف و البرامج ، وحسب درجة ارتباطها بالنشاط حسب الجدول التالي :

جدول رقم (01) : توزيع المجموعات حسب المصالح و البرامج الموزعة على قسمي التسيير و التجهيز .

قسم التجهيز		قسم التسيير	
العمليات الخاصة بالبرامج	**برامج**	**مصالح مباشرة**	**مصالح غير مباشرة**
97 : العمليات الخارجة عن ا لبرامج	95: برامج (البلدية الولاية) 96: برامج لحساب الغير.	91:المصالح الإدارية 92:المصالح الاجتماعية 93:المصالح الاقتصادية 94:المصالح الجبائية	90:مصالح غير مباشرة .

المصدر: من إعداد الطالب .

و جاء تفصيل هذه البرامج و المجموعات كالآتي : (مع مراعاة التشابه و التجانس الكبير في مكونات الميزانية لكل من الولاية و البلدية .)

1- قسم التسيير:

و يتضمن كل التوقعات في الإيرادات أو النفقات لمختلف القطاعات السير العام و منها أجور العمال المستخدمين المؤقتين و الدائمين، و كذا نفقات التسيير و صيانة العتاد بالإضافة إلى إعانات مختلفة و هي مقسمة إلى 4 مجموعات مقسمة إلى فصول:[1]

- **المجموعة 90: المصالح غير المباشرة**

– **الفصل 900**: المصالح المالية.

– **الفصل 901**: أجور العمال الدائمين.

– **الفصل 902**: وسائل الإدارة العامة و مصالحها.

– **الفصل 903**: مجموعة العقارات و المنقولات غير منتجة للمداخيل.

– **الفصل 904**: الطرق.

– **الفصل 905**: الشيكات.

– **الفصل 906**: الأشغال بالوكالة

- **المجموعة 91: المصالح الإدارية:**

– **الفصل 910**: المصالح الإدارية العمومية.

– **الفصل 911**: الأمن و الحماية المدنية.

– **الفصل 912**: المساهمة في تكاليف التعليم.

– **الفصل 913**: المصالح الاجتماعية المدرسية

– **الفصل 914**: الشبيبة و الرياضة و الثقافة.

- **المجموعة 92: المصالح الاجتماعية**

– **الفصل 920**: المساعدات الاجتماعية المباشرة.

– **الفصل 921**: النظافة العمومية.

– **الفصل 922**: المصالح و المؤسسات الاجتماعية.

- **المجموعة 93: المصالح الاقتصادية.....**

– **الفصل 930**: المشاركة في التنمية الاقتصادية.

---

[1]. المرسوم رقم 84-71 المؤرخ في 17 مارس 1982، المادة 05.

– **الفصل 931**: الأملاك الخاصة (المنتجة للمداخيل).

المجموعة 94: المصالح الجبائية

– **الفصل 940**: عائدات الجباية.

– **الفضل 941**: تخصيصات مصلحة الأموال المشتركة بالنسبة (للبلديات) .

ممنوحات صندوق التضامن بالنسبة (للولايات) .

2– قسم التجهيز:

و يدرج في هذا القسم كل برامج التجهيز و الأشغال بمختلف الجهات الممولة لها، و نذكر في هذا الصدد البرامج الممولة ذاتيًا و برامج التمويل الخارجي و منها برامج للبناءات المدرسية و هو مقسم بدوره إلى 3 مجموعات مقسمة إلى فصول:[1]

- **المجموعة 95: برامج البلدية**

– **الفصل 950**: المباني و التجهيزات الإدارية.

– **الفصل 951**: الطرق.

– **الفصل 952**: الشبكات المختلفة.

– **الفصل 953**: التجهيزات المدرسية و الرياضية و الثقافية.

– **الفصل 954**: التجهيزات الصحية و الاجتماعية.

– **الفصل 955**: التوزيع، النقل، المواصلات.

– **الفصل 956**: التعمير و الإسكان.

– **الفصل 957**: التجهيز الصناعي و الحرفي و السياحي.

– **الفصل 958**: المصالح الصناعية و التجارية بالنسبة (للبلديات) .

التنمية الفلاحية و الصيد البحري بالنسبة (للولايات) .

- **المجموعة 96: برامج لحساب الغير**

– **الفصل 960**: برامج لفائدة المؤسسات العمومية(البلدية والولائية).

– **الفصل 961**: برامج لفائدة الوحدات الاقتصادية.

– **الفصل 969**: برامج لفائدة الأطراف الأخرى.

[1]. المرسوم رقم 84-17، مرجع سابق، المادة 06.

- **المجموعة 97: العمليات الخارجة عن البرامج**

– **الفصل 970**: العمليات المنقولة و غير المنقولة خارجة عن البرامج.

– **الفصل 971**: حركة الديون، ما لها و عليها.

– **الفصل 979**: العمليات الأخرى الخارجة عن البرامج.

ثانيا : الترتيب حسب النوع (الطبيعة)

تحتوي فصول الميزانية على مجموعة مواد كل مادة تناسب حسابات موزعة على قسمي التسيير و التجهيز بين نفقات و إيرادات و هي مكونة من :

- **الفئة 06: المصاريف**

– **60**: سلع و اللوازم.

– **61**: أشغال و خدمات خارجية.

– **62**: مصاريف التسيير العام.

– **63**: مصاريف المستخدمين.

– **64**: ضرائب و رسوم.

– **65**: مصاريف مالية.

– **66**: منح و إعانات.

– **67**: مساهمات و حصص و أداءات لفائدة الغير.

– **68**: تزويد حساب الاستهلاك و المؤونات.

– **69**: أعباء استثنائية.

- **الفئة 07: الإيرادات**

– **70**: منتوجات الاستغلال.

– **71**: ناتج الأملاك العمومية.

– **72**: تحصيلات و إعانات و مساهمات.

– **73**: تقليص الأعباء.

– **74**: ممنوحات صندوق الأموال المشتركة.

– **75**: ضرائب غير مباشرة.

– **76**: ضرائب مباشرة.

– **77**: ناتج مالي.

– **78**: ناتج استثنائي.

- **الفئة 08: النتائج**

– **82**: ناتج و أعباء السنوات المالية السابقة.

– **83**: الاقتطاع لنفقات التجهيز و الاستثمار.

– **85**: نتيجة السنة المالية.

تكتفي البلديات ذات المالية المحلية المتواضعة البسيطة بوضع الميزانية حسب الترتيب النوعي فقط عكس الجماعات المحلية (البلدية ، الولايات) ذات المالية المحلية الهامة و المعقدة التي هي ملزمة بإعداد الميزانية حسب الترتيب الوظيفي و حسب النوع .

الفرع الثاني : عرض محتوى إيرادات و نفقات الميزانية المحلية

إن قيام أي مجموعة محلية بتلبية حاجات أفرادها و تسيير مصالحها يتطلب إخراج ذمة مالية على عاتقها إما على شكل تكاليف أو ديون لأجَل أو أموال ناجمة عن نشاطاها المحلية ، من هنا وجب التعرف على أهم المصادر التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تمويل نشاطاها و تغطية أعبائها ، وكذلك ماهية النفقات المعنية بالتغطية حسب درجة الأهمية .

أولا : إيرادات الجماعات المحلية

نصت المادة 132 - 146 من قانون الولاية و البلدية على أن الجماعات المحلية مسؤولة عن تسيير المالية الخاصة و المتمثلة في :

- حصيلة الموارد الجبائية و الرسوم .
- مداخيل ممتلكاها .
- الإعانات .
- الإقتراضات .

وهي الموارد الأساسية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في تمويل ميزانيتها .

1- حصيلة الموارد الجبائية :

تعد الجباية المحلية موردا أساسيا لتمويل الميزانية المحلية مقارنة مع باقي طرق التمويل المتاحة و التي من خلالها تتمكن الولاية و البلدية من تسيير عادي و فعال لمختلف الأنشطة نظرا لحجم حصيلة الجباية و مرونة الأسس التي تقوم عليها .

حيث نجد أن المشرع ومن خلال النظام الجبائي الجزائري أعطى أهمية للجباية المحلية من خلال تخصيص نسب عوائد الجباية تعود إلى الجماعات المحلية بطريقة مباشرة أو من خلال صناديق ممولة محليا .

يمكن تفصيل مكونات الجباية المحلية من خلال :

- جباية محصلة لفائدة البلديات فقط .
- جباية محصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية .
- جباية محصلة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية .
- جباية محصلة جزئيا لفائدة البلدية دون باقي الجماعات المحلية .

أ/ جباية محصلة لفائدة البلديات فقط :

أ/1 الرســـــم العقاري :

تعريف :

يعرف الرسم العقاري بأنه ضريبة عينية تمس الأملاك (العقارات) المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني [1] .

أ/1-1 الرسم العقاري على الملكيات المبنية :

مجال التطبيق : طبقا للمادة 248 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة فإن هذا الرسم يعد بصفة سنوية على جميع الملكيات المبنية عبر الإقليم الوطني باستثناء تلك المعفية صراحة من طرف القانون[2].

[1] - المادة 43 من قانون 99-25 المؤرخ في 1991/12/18 والمتضمن قانون المالية لسنة 1992 .

[2] - قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة محدث في 1 جانفي 2002 بموجب قانون المالية التكميلي 02/01 المؤرخ في 2001/07/19 والقانون 21/01 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون المالية 2002 .

أ/1-2 الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية :

مجال التطبيق : يعد هذا الرسم بصفة سنوية على الملكيات غير المبنية بكل أنواعها ما عدا تلك المعفية صراحة من طرف القانون ، ويشمل هذا الرسم أساسا [1]:

الأراضي الواقعة على مناطق عمرانية أو قابلة للتعمير ،المحاجر ، مواقع استخراج الرمل ،مناجم الملح والسبخات ،الأراضي الفلاحية .

- وعاء ومعدلات الرسم العقاري:

يتمثل وعاء الرسم العقاري في القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع من الملكية في المساحة الخاضعة للضريبة سواء كانت مبنية أو غير مبنية ، أما النسب فتختلف باختلاف المنطقة التي تصنف فيها البلدية محل تواجد العقار وذلك طبقا للمادة 09 من قانون المالية لسنة 2002 .

– معدلات الرسم : نوضحها في الجدول التالي :

جدول رقم(02) :يوضح معدلات الرسم العقاري

ملكية مبنية	مشغولة	غير مشغولة	أراضي فلاحية	500 : م2	500<م2< 1000	م2 <1000
	%3	%10		%5	%7	%10
ملكية غير مبنية	غير عمرانية	فلاحية	أراضي عمرانية	500 : م2	500<م2< 1000	م2 <1000
	%5	%3		%5	%7	%10

المصدر: مديرية الضرائب لولاية تلمسان .

أ/2 رسم التطهير: (رسم رفع القمامات) .

تعريف :

يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة لرفع القمامات المنزلية رسم سنوي لرفع القمامات وذلك على كل الملكيات المبنية "[2]. حيث تحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من (المجلس الشعبي البلدي) بناءا على مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية . لكن بمجيء قانون المالية لسنة 2002 وعبر مادته 11 أصبح المبلغ محدد من طرف الجماعات المحلية في ظل الحدود التي ينص عليها القانون كما يلي :

- ما بين 500دج و 1000دج بالنسبة لكل محل ذات الاستعمال السكني.

---

[1] المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة .

[2] – المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة .

- ما بين 1000دج و 10000دج بالنسبة لكل محل ذات الاستعمال المهني، التجاري، الحرفي.
- ما بين 5000دج و20000دج بالنسبة لكل أرض مهيأة للتخييم والمقطورات.
- مابين 10000دج و 100000دج بالنسبة لكل محل ينتج فضلات تفوق ما تنتجه الأصناف السابقة الذكر أي الحالة العادية.

أ/2-1 الرسم على رخص العقارات :

أنشئ بموجب قانون مالية 2000[1] ويطبق على الرخص والشهادات الآتي ذكرها رخص البناء، رخص تقسيم الأراضي ، رخص الهدم ، شهادات المطابقة ،التجزئة والعمران وقد تغيرت معدلات هذه الرخص بموجب قانون مالية 2006 حيث حددت رخص البناءات و التقييمات الأراضي ذات الاستعمال السكني كما يلي :

جدول رقم (03) :قيمة الرسم للبنايات ذات استعمال سكني أو مزدوج (رخص البناءات)

قيمة البناية "دج"	التعريفة "دج"
إلى غاية 750000	1.875
إلى غاية 1.000.000	3.125
إلى غاية 1.500.000	5.000
إلى غاية2.000.000	10.000
إلى غاية3.000.000	12.500
إلى غاية5.000.000	20.000
إلى غاية7.000.00	22.500
إلى غاية10.000.000	25.000
إلى غاية15.000.000	27.500
إلى غاية20.000.000	30.000
أكثر من 20.000.000	32.500

المصدر: مديرية الضرائب لولاية تلمسان .

[1] – المادة 55 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة .

أ/2-2 رخص تقييم الاراضي ذات الاستعمال السكني (تقييم الاراضي)

جدول رقم (04) : قيمة الرسم للأراضي ذات استعمال سكني

عدد القطع	التعريفة"دج"
من 2الى 10	1000
من11 الى 50	2250
من51 الى 150	3125
من 151الى 250	3750
اكثر من 250	5000

المصدر:مديرية الضرائب

كما يشمل هذا الجدول بنايات ذات استعمال تجاري أو صناعي و تقييم أراضي ذات استعمال تجاري أو صناعي.

أ/3 رسم الإقامـــــــة :

" يؤسس رسم على الإقامة لفائدة البلديات أو تجمع البلديات المصنفة في مناطق سياحية أو مناخية أو هيدرومعدنية أو استحمامية أو مختلطة ، تؤسس تعريفة هذا الرسم على الشخص وعلى اليوم الواحد للإقامة"[1].

" يجب أن لا تقل تعريفة هذا الرسم عن 20دج عن كل شخص وعن كل يوم وألا تفوق 30دج كما لا يمكن أن تتجاوز 60 دج عن كل عائلة ". حسب ما جاء به قانون المالية 2006 .

أ/4 الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية :

إن الإعلانات المضاءة المكونة من مجموعة حروف أو إشارات موضوعة لصورة خاصة على بنية أو ركيزة ما يجعل الإعلان مرئي سواء في الليل أو في النهار، تخضع حسب المتر المربع أو الجزء من المتر المربع لرسم طابع سنوي يحدد بمبلغ 200دج بالنسبة لمجموع البلديات ويدفع مسبقا في أجل 60 يوما وهذا ابتداءا من يوم تشغيلها بالنسبة للإعلانات الموضوعة مرئيا وفي نفس الأجل بالنسبة للإستحقاقات السنوية ،إلا أن هذا الرسم لا يطبق غالبا .

[1] – المادة 59 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة .

أ/5 الرسم على مبلغ المصاريف المتعلقة بتنظيم الحفلات[1] :

"يؤسس مبلغ مصاريف التنظيم بما فيه التأجير - الحفلات وغيرها من التظاهرات في القاعات أو المؤسسات التابعة لأشخاص طبيعيين أو مع القطاع الخاص أو العام . يدفع مبلغ هذا الرسم بواسطة سند أمر مسلم من طرف البلدية للشخص الذي قام بالدفع نقدا وذلك قبل بداية الحفل ".

ب/ جباية لفائدة الدولة و الجماعات المحلية :

- الضرائب على الأملاك .
- قسيمة السيارات .
- إتاوة الرعي .
- الرسم على القيمة المضافة TVA .

ب/1 الضرائب على الأملاك :

أنشئت هذه الضريبة بموجب المرسوم التشريعي 93-01 المتضمن قانون المالية 1993 لتعويض الضريبة التضامنية على الملكية العقارية . وهي ضريبة مباشرة تفرض على أصحاب الأملاك التي تتجاوز أملاكهم نصيبا معينا والذي يحدده قانون المالية وقد حدد قانون المالية سنة 2006 بـــ 30.000.000دج [2] .

- الأملاك الخاضعة للضريبة :

تتمثل هذه الأملاك في :

- الوعاء الضريبي.

حسب المادة 1/276 من قانون الضرائب المباشرة : تخضع إجباريا للتصريح عناصر الأملاك التالية:

- الأملاك العقارية ،الحقوق العينية العقارية ، الأملاك المنقولة سيارات ، اليخت .

ولا تخضع إجباريا للتصريح عناصر الأملاك التالية :

- المنقولات المخصصة للتأثيث ،المجوهرات والأحجار الكريمة والذهب والمعادن الثمينة ، المنقولات المادية الأخرى .

- نسبة الضريبة :

تحدد نسبة هذه الضريبة بتطبيق طريقة تصاعدية بحسب الشرائح كما يلي :

[1] - سعيد بن عيسى الجباية "شبه الجباية ،الجمارك ،أملاك الدولة،الوعاء والتعريفة" ط1 ،مغنية، 2003 ، ص 176 .

[2] - القانون 05-16 المؤرخ في 2005 /12/13 ، المتضمن قانون المالية 2005 .

جدول رقم (05):الضريبة على الأملاك

قسط القيم الصافية للأملاك الخاضعة للضريبة (دج)	النسبة %
أقل من 30.000.000 دج أو يساويه	%0
من 30.000.001دج إلى 36.000.000دج	%0.25
من 36.000.001دج إلى 44.000.000دج	%0.5
من 44.000.001دج إلى 54.000.001دج	%0.75
من 54.000.001دج إلى 68.000.000دج	%1
أكثر من 68.000.000دج	%1.5

المصدر: قانون المالية لسنة 2006 .

أما بخصوص توزيع حاصل الضريبة على الأملاك [1] فذلك يتم على النحو التالي :

- %60 لصالح الدولة
- %20 لصالح البلديات .
- %20 لصالح الصندوق الوطني للسكن (FNL).

ب/2 قسيمة السيارات :

أنشئت بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1996 يتحمل كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة وتحدد التعريفة حسب نوع السيارة و سنة بداية استعمالها.

وطبقا لما جاءت به المادة 309 من قانون الطابع، فإن حصيلة القسيمة توزع كما يلي:

- %20 لصالح الدولة.
- %80 لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

ب/3 إتاوة الرعي [2]:

لقد نص قانون المالية لسنة 2001 على تأسيس إتاوة جديدة تسمى بإتاوة الرعي في المساحات المحمية وكذا المغروسة الرعوية ، يحدد مبلغها بالهكتار حسب المنطقة ، ويحصل ناتج هذه الإتاوة مصالح أملاك الدولة توزع كالآتي :

70 % لصالح البلديات   30 % لصالح الدولة .

---

[1] المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة .

[2] - بن شعيب نصر الدين ، مقال بعنوان " حتمية إصلاح النظام الجبائي المحلي – د.ح . الجماعات المحلية في الجزائر " ، منشور بدفاتر MECAS ، العدد 2 ، جامعة تلمسان 2006 ، ص 293 .

ب/4 الرسم على القيمة المضافة TVA :

يعني الرسم على القيمة المضافة ضريبة غير مباشرة تفرض على الإنفاق الإجمالي أو الإستهلاك الإجمالي ويطبق على العمليات التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا [1] ، ويعد الرسم على القيمة المضافة عنصرا أساسيا للنظام الجبائي في أكثر من 120 دولة إذ يعد إيرادا منتظما لخزينة الدولة حيث يشكل ضريبة على الإنفاق[2] ويسمح هذا الأخير (TVA) بمحاولة تحقيق هدفين رئيسيين هما : الحيادية والتحفيز على الاستثمار ، الكل تحت ضمان شفافية مثلى[3] .

– معدلات الضريبة :

يميز الرسم على القيمة المضافة معدلين حسب قانون المالية لـــ 2001 :

المعدل العادي17% : يطبق هذا المعدل على المنتجات والبضائع والخدمات والعمليات التي لا تخضع إلى المعدل المخفض 7% .[4]

المعدل المخفض 7% : يشمل السلع والخدمات التي تمثل منفعة خاصة على الصعيد الاقتصادي ، الاجتماعي والثقافي ، إذ يطبق على المنتوجات ، الأموال ، الأدوات والبضائع[5] .

ويتم توزيع الرسم على القيمة المضافة إلى :

جدول رقم (06) : نسب توزيع TVA بالنسبة للعمليات المقامة بالداخل

الدولة	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	البلدية
%85	%10	%05

المصدر : مديرية الإدارة المحلية ، مصلحة التنشيط المحلي .

جدول رقم (07) : نسب توزيع TVA للعمليات المتعلقة بالاستيراد

الدولة	الصندوق المشترك للجماعات المحلية
% 85	%10

المصدر : مديرية الإدارة المحلية ، مصلحة التنشيط المحلي .

[1] – خلاصي رضا "النظام الجبائي الجزائري الحديث – جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين " ، دار هومة،الجزء الأول، ط2 ، الجزائر 2006 ، ص124 .
[2] – حميدة بوزيدة "جباية المؤسسات" ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 ، ص 86-87 .
[3] – محمد عباس محرزي "اقتصاديات الجباية والضرائب" ط3 ،دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر2003، ص 126 .
[4] – المادة 21 من قانون TVA (ر ق م) .
[5] – المادة 23 من قانون TVA (رق م) .

جـــ/ جباية محصلة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية :

وتمثل مجموع الضرائب والرسوم الموجهة للبلدية ، الولاية ، ص م ج م :

الرسم على النشاط المهني TAP : ظهر هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 بمعدل 2,55% لكنه عدل بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001 ، وحدد له نسبة 2% حيث جمع بين الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والنشاط غير التجاري .

يؤسس هذا الرسم على المبلغ الإجمالي للإيرادات المهنية الخام ، أو رقم الأعمال المحقق خلال السنة خارج الـــ TVA عندما يتعلق الأمر بالخاضعين للرسم على القيمة المضافة (TVA)[1] .

معدل الرسم وتوزيعه :

يحدد معدل الرسم على النشاط المهني ب 2%وتوزيع حصيلته كما يلي :

جدول رقم (08) : توزيع الرسم على النشاط المهني .

	التـــــوزيـــــــــــــــع			
TAP	**حصيلـــــة الولاية**	**حصيلـــــة البلدية**	**حصيلة FCCL**	**المجمـــــوع**
	%0.59	%1.30	%0.11	%2

المصدر : المادة 06 من قانون المالية التكميلي لسنة 2001 .

د/ جباية محصلة جزئيا للبلدية دون باقي الجماعات المحلية :

- رسم على الذبائح .
- رسم على الزيوت و الأطر المطاطية .

د/1 رسم على الذبائح:

يعتبر الرسم على الذبح من الرسوم الغير المباشرة التي يتم تحصيلها لفائدة البلديات التي يقع في إقليمها المذابح البلدية والتي تنتج فيها الأبقار والأغنام وغيرها . يحسب الرسم على الكيلوغرام من اللحم الصافي للحيوان المذبوح ، ويحصل هذا الرسم من طرف أعوان الضرائب الذين يتمتعون بسلطة الرقابة داخل المذابح

بداية من سنة 1997 أصبح المعدل 5 دج للكيلوغرام يوزع حاصله على الشكل التالي :

- 70 % لصالح البلدية .

[1] – حميدة بوزيدة "التقنيات الجبائية مع تمارين محلولة"، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2007 ، ص 132 .

- 30 % لصالح صندوق حماية الصحة الحيوانية.

د/2 الرسم على الزيوت و الأطر المطاطية :

أحدث هذين الرسمين سنة 2006 .[1]

د/2-1 الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم[2]:

نظرا لحجم الزيوت التي يتم طرحها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على مستوى محطات البنزين والتشحيم الفوضوي والتي تشكل مصدر مهم للتلوث وكذا ارتفاع تكلفة معالجتها (تقدر تكلفة المعالجة بــ 10500دج/طن سنويا) نصت أحكام قانون المالية لسنة 2006 على تأسيس رسم الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم يقدر بــ 12500 دج عن كل طن مستورد أو مصنع في التراث الوطني والتي ينجم عن استعمالها زيوت مستعملة وتوزع مداخيل هذا الرسم كما يلي:

-35% لصالح البلدية .

-15 % لصالح الخزينة العمومية .

-50 % لصالح الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث .

د/2-2 الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنعة محليا [3]:

يهدف دعم الإجراءات المتعلقة بالجباية البيئية خصوصا تلك المنصوص عليها في قانون المالية لسنة 2002 أسس قانون المالية لسنة 2006 رسم سنوي على الأطر المطاطية الجديدة والمستوردة أو المصنعة محليا محددة كما يلي:

- 10دج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة .
- 5دج عن كل إطار مخصص للسيارات الخفيفة .

تخص مداخيل هذا الرسم للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث على النحو التالي :

- 25% لصالح البلدية .
- 10% لصالح الصندوق الوطني للتراث الثقافي
- 15% لصالح الخزينة العمومية .
- 50% لصالح الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث .

---

[1] - القانون رقم 05-16 المؤرخ في 2005/12/13 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 .

[2] – قانون المالية لسنة 2006.

[3] – قانون المالية لسنة 2006 .

– كخلاصة لما سبق ذكره يظهر الجدول التالي كملخص لأهم الضرائب والرسوم المحلية وكيفية توزيع حاصلها وفقا للتقسيم الإداري .

الجدول رقم (09) : جملة المصادر الجبائية وكيفية توزيعها .

المصدر : تجميع للمعطيات السابقة .

الموارد الجبائية	حصة البلدية	حصة الولاية	حصة الدولة	حصص مختلفة
الرسم العقاري	100 %	/	/	/
رسم التطهير	100 %	/	/	/
الرسم على النشاط المهني	65 %	29.50 %	/	55 % لـ FCCL
الضريبة على الأملاك	20 %	/	60 %	20 % الصندوق الوطني للسكن NFL
قسيمة السيارات	/	/	20 %	80 % لـ FCCL
الرسم على القيمة المضافة	05 %	/	85 %	10 % لـ FCCL
الرسم على الإقامة	100 %	/	/	/
الرسم على الذبائح	70 %	/	/	30 % لصندوق الصحة الحيوانية
الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم	35 %	-	15%	50% لصالح الصندوق الوطني البيئة وإزالة التلوث
الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنعة محليا	25 %	-	15 %	10% لصالح الصندوق الوطني للتراث الثقافي 50% لصالح الصندوق الوطني للبيئة لإزالة التلوث
الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية	100%	-	-	-
إتاوة الرعـــــي	70 %	-	30 %	-
الرسم على مبلغ المصاريف المتعلقة بتنظيم الحفلات	100 %	-	-	-

2– حصيلة مداخيل الممتلكات المحلية :

تنقسم أملاك الدولة إلى قسمين : أملاك عامة و أملاك خاصة ، فالأملاك العامة التابعة للدولة (للجماعات المحلية) هي : المنقولات و العقارات الموضوعة تحت التصرف المباشر للجمهور أو المخصصة لمرفق عام مثل : البحار ، الأنهار ، السكك الحديدية ...

أما الأملاك الخاصة للدولة فهي تلك التي تؤدي وظيفة تملكية و مالية مثل المباني ذات الاستعمال السكني و الأراضي الجرداء غير المخصصة و الأملاك الشاغرة و الأراضي الفلاحية و الرعوية أما الأملاك التي يمكن أن تدرها هذه الأملاك وفقا للتشريع الجزائري فتتمثل في :

- مداخيل استغلال المناجم و المحاجر .
- مداخيل الغابات (قطع الخشب ، الصيد ، بيع الفلين ، الحلفاء ...) .
- مداخيل أخرى لأملاك الدولة (استخراج مواد مختلفة ، امتياز السكن ، بيع منقولات ، بيع العقارات ، تركات دون وارث ، الحطام ، مبالغ منحت للدولة بالتقادم ...)[1]

تعد مداخيل الأملاك العامة من الموارد الخاصة للجماعات المحلية وهذا ما زاد في أهمية هذا الإيراد باعتباره يدعم الاستقلالية المالية للجماعة المحلية ذلك أنها تحصل عليها من الموارد الذاتية لها أو الممتلكات الخاصة بها .

3- حصيلة الإعانات :

في حالة وجود اختلال في تمويل المالية المحلية خاصة فيما يتعلق بإيرادات التجهيز و الاستثمار المحدودة تلجأ الجماعات المحلية إلى تغطية هذا الاختلال من خلال الحصول على إعانات . حيث يراعي التحصيل عند تقديم الإعانات ما يلي :[2]

- التفاوت في المداخيل (الولايات و البلديات)
- النقص في تغطية النفقات اللازمة .
- الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المناسبة و المهام المخولة لها قانونا .

من هنا يبرز الدور الأساسي لهذه الإعانات في تحقيق التنمية المحلية ومحو الفوارق فيما بينها للنهوض ببعض المناطق .

لذلك أوجد المشرع مؤسسات خاصة من شأنها ضمان استقرار موارد الجماعات المحلية ممثلة في صناديق الضمان الخاصة بالبلديات والولايات وكذلك صناديق التضامن الخاصة بالبلديات والولايات وتشكل هذه الصناديق مؤسسة تسمى بالصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL.

[1] – أعمر يحياوي " مساهمة في دراسة المالية العامة – النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة – " دار هوما ، الجزائر، 2003 ، ص 109 – 110 .

[2] – المادة 148من قانون (90-08) الخاص بالبلدية .

– المادة 134 من قانون (90-09) الخاص بالولاية .

أ/ الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL :

- **مفهومـــه :**

هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تخضع لوزارة الداخلية والجماعات المحلية[1] ، وجدت هذه المؤسسة بمقتضى المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 لتتولى تسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات والولايات .

" يهدف تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى تحقيق الشفافية في تسييره وذلك بإشراك المنتخبين المحليين ، وإلى تحقيق الفعالية الاقتصادية بما أنه يلجأ أيضا إلى ممثلي أجهزة الدولة بالتنمية المحلية (وزارتي المالية والداخلية) "[2] .

- **مهـــامـــه :**

حيث نجد أن تقسيم المهام بين صندوقي الضمان والتضامن هي كالتالي :

أ/1 صندوق التضامن (للبلديات والولايات) :[3]

– تخصيصا ماليا سنويا بالتساوي موجها لقسم تسيير ميزانية الولاية ونسبيا موجها لقسم تسيير ميزانية البلدية .

– تخصيصات استثنائية للـــ (البلدية والولاية) التي تعاني من وضعية مالية صعبة على وجه الخصوص التي تواجه كوارث أو حوادث غير متوقعة .

– إعانات تشجيعية للبحث والاتصال بالنسبة لميزانية الولاية فقط .

– إعتمادات موجهة لتنمية المناطق الريفية بالنسبة لميزانية الولاية فقط .

أ/2 صندوق الضمان :(للبلديات والولايات) .

– نقصان مبالغ الضرائب المباشرة المحلية في كشف الضرائب بالنسبة لمبلغ التقديرات الخاصة بها ، إضافة إلى التخصيصات والمبالغ غير مستوفاة أثناء السنة المالية بالنسبة للبلديات .

– تأمين تحصيلات الولاية تحصيلا كليا لتقديراتها الجبائية في مجال الضرائب المباشرة المحلية بالنسبة للولاية .

---

[1] – GRABA Hachemi «Les ressource fiscoles ses collectivités locales» ENAG edition , Alger 2000 , page 40 .

[2] – الشريف رحماني ، مرجع سابق الذكر ، ص 79 .

[3] – المادة : 167 من قانون(90-08) الخاص بالبلدية .

– المادة : 152 من قانون (90-09) الخاص بالولاية .

عملــه :

تكتسي الإعانات المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية طابعا تكميليا للعمليات المخططة في إطار المخططات البلدية للتنمية (PCD) حيث تشكل اعتمادات تجهيز نهائية وغير قابلة للمراجعة ، إنها موجهة بدرجة أولى إلى الجماعات المحلية الأكثر حرمانا للقيام بتجهيزات جماعية أساسية لإشباع حاجيات المواطنين وفق جدول للأولويات .

حيث تقدم الإعانات مرة في السنة لكل ولاية حيث ترك توزيعها على البلديات من قبل الوالي حسب الأولويات والمعطيات المتوفرة لديه مدعمة بذلك فكرة الاندماج الفعال بين اللامركزية والاستقلال المالي للجماعات المحلية .

تعكس فكرة التضامن (صندوق التضامن) تكاثف وتعاون الجماعات المحلية من أجل النهوض ببعضها البعض من خلال المساهمة في صندوق واحد تساهم فيه كل الجماعات المحلية الغنية والفقيرة ، تجميع أموال الصندوق ثم توزيعها من جديد حسب أولويات كل منطقة ويمكن التعبير عن ذلك بإعادة تخصيص (توزيع) الموارد بين الجماعات المحلية تحدد أولويات الاستفادة من الصندوق المشترك للجماعات المحلية وفقا للمعايير التالية :

- حسب الوضعية المالية للبلدية أو الولاية .
- حسب عدد السكان .

وتحصل الجماعة المحلية على منحة التوزيع بالتساوي إذا كان معدلها أقل من المعدل الوطني :

- ♦ المعدل الوطني = $\frac{\text{مجموع المواردالمحلية لمجموع (الولايات أوالبلديات)}}{\text{عدد السكـــــان}}$
- ♦ معدل $\left(\text{البلدية أو الولاية}\right)$ = $\frac{\text{مجموع موارد}\left(\text{البلدية أو الولاية}\right)}{\text{عدد سكان}\left(\text{الولايات أوالبلديات}\right)}$

يمكن للصندوق المشترك للجماعات المحلية (صندوق الضمان) أن يتدخل لضمان تحصيل الضرائب المقدرة بتعويض الفارق عن التحصيل الفعلي لكن في حدود 90% من الفرق، وهو ما يستلزم تخفيضا لسندات الإيرادات بهذه القيمة .

كما يمكن للصندوق المشترك للجماعات المحلية أن يقدم إعانات للبلديات والولايات التي تعاني صعوبات مالية حادة ناجمة عن :

الميزانيات الإضافية التي بها عجز "إعانات استثنائية للتوازن" [1]

مواجهة الكوارث والأحداث الطارئة "إعانات استثنائية مخصصة لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة" . [2]

والجدول التالي يبين تطور إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية للسنوات الأخيرة بولاية تلمسان .

جدول رقم (10) : تطور إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية بولاية تلمسان :

السنة	مبلغ إعانات (FCCL) بالدينار
2005	7716937000 دج
2006	46315461780 دج
2007	16799824350 دج
2008	149579599700 دج
2009	42137673400 دج

المصدر: مديرية الإدارة المحلية لولاية تلمسان – مصلحة التنشيط المحلي –

من خلال الجدول والشكل البياني يتبين لنا تفاوت الإعانات المقدمة من الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، ويرجع سبب ذلك أساسا إلى تدهور تحصيل الجباية المحلية من سنة لأخرى ، وإعانات التوازن الاستثنائية الموجهة للبلديات العاجزة . كما تشير سنة 2008 إلى أكبر قيمة للإعانات ، يفسرها قرار الدولة منح إعانات استثنائية للبلديات قصد مسح ديونها على مر سبع سنوات سابقة (من سنة 2000 إلى سنة 2007) .

4– القروض :

يعد الاقتراض وسيلة تمويل هامة تلجأ لها الجماعات المحلية خاصة في الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تواجهها ، فهذا المورد يعد مصدر تمويل خارجي أقره المشرع من خلال نص المادة 146 من قانون البلدية ونص المادة 132 من القانون الولائي . ويكون الاقتراض من طرف مؤسسة تمويل عادة الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط[3] CNEP ، فعقد القرض يجب أن يبين المبلغ

[1] – المادة 11 من المرسوم 266/68 بتاريخ 1986/11/4 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

[2] – المادة 12 من نفس المرسوم .

[3] – المادة 06 من المرسوم رقم 86– 266 المؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986 الخاص بتنظيم وتسيير الأموال المشتركة للجماعات المحلية .

الأقصى للقرض ، مدة الاهتلاك (الفائدة) ، ونسبته القصوى[1] . إلا أن هذا التوجه نحو الاقتراض أصبح غير مرغوبا لدى الجماعات المحلية فهو يسمى بمبدأ استقلال الجماعات المحلية ، خاصة فيما يتعلق (بمعدل الفائدة ، الآجال المحددة ، الإيرادات المحدودة التسديد) فعادة ما تتدخل الدولة من خلال التطهير المالي للجماعات المحلية .

كما يمكن اعتبار **الهبات والوصايا** مصدرا للتمويل المحلي لكن بنسب تكاد تكون معدومة.

ثانيا: نفقات الجماعات المحلية .

لقد أولى علماء المالية في الوقت الراهن اهتماما كبيرا بالميزانية العامة خاصة جانب النفقات العمومية، لذلك يجب معرفة النطاق الكمي اللازم لمباشرة النشاط وتأدية الوظائف بالجماعات المحلية أي معرفة طبيعة وأهمية نشاطها. لذلك تناولنا نفقات الجماعات المحلية وفق ما جاء به المشرع الجزائري كما يلي:

- نفقات خاصة بتسيير الهيئة العامة، تسمى بنفقات التسيير.
- نفقات التجهيز والاستثمار.

1- نفقات قسم التسيير: ويقصد بها النفقات الضرورية واللازمة لسير المرافق والهيئات العمومية، فهي مبالغ تنفق من أجل تسيير الجهاز الإداري للجماعات المحلية ، وتنقسم إلى ثلاث أنواع:

أ/ **نفقات ضرورية أو إجبارية**: وهي نفقات لازمة وغير قابلة للتخفيض تصرف لتسيير المصالح العمومية مثل:

- رواتب العمال أو أجور المستخدمين.
- الكهرباء والغاز، البريد والمواصلات، المواد واللوازم، فهي كلها ضرورية يتوقف عليها السير الحسن للعمل، ويتم تحديدها على أساس السنة المالية السابقة وتغير الأسعار.
- 2 % من مجموع الإيرادات الضرورية لصندوق الضمان الضريبي.
- 7 % من مجموع الإيرادات الضرورية لصالح صندوق مبادرات الشباب.
- 10 % على الأقل من مجموع الإيرادات الضرورية لصالح قسم التجهيز والاستثمار.

ب/ **نفقات اختيارية**: وتكون هذه النفقات عندما تصبح مالية الجماعات المحلية في حالة حسنة وبعد تغطية النفقات الضرورية كالمساعدات، المنح، الجوائز...الخ.

[1] – مرشد الجماعات المحلية ، المديرية العامة للتكوين والإصلاح الإداري ، وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، مجلد رقم 01 ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، ص 22 .

جـ/ **نفقات استثنائية:** تأخذ الإعتمادات المصوت عليها بصفة منفردة اسم الاعتمادات المفتوحة مسبقا في الحالات الاستثنائية قبل التصويت على الميزانية واسم الترخيصات بعد التصويت على الميزانية الإضافية بالنسبة للولاية [1] و اعتمادات مفتوحة مسبقا قبل التصويت و إذنا خصوصيا بعد التصويت على الميزانية الإضافية بالنسبة للبلدية [2] ، فهي نفقات مخصصة لمواجهة أعباء غير متوقعة.

2 – **نفقات قسم التجهيز:**

هي النفقات المخصصة للقيام بعمليات الاستثمار والتهيئة، وهي في ارتفاع مستمر وخاصة بعد دخول الجماعات المحلية في المجال الاقتصادي بكل وسائلها، حيث أصبح من الضروري القيام بمشاريع كثيرة تتطلب أموال باهضة ومن بين هذه النفقات نجد ما يلي:

أ/ **نفقات الأشغال الكبرى:** وهي نفقات تهدف إلى القيام بمشاريع كبرى على مستوى الولاية سواء كانت ترميم أو إصلاح مرافق عمومية أو بناء هياكل جديدة على تراب الولاية في مختلف المجالات.

ب/ **نفقات الاستثمار الاقتصادي:** وهي نفقات حديثة في الجماعات المحلية ترمي إلى إحداث تطور وتنمية في مختلف النشاطات الاقتصادية، ونظرا لكبر حجم هذه المشاريع خاصة بالنسبة للولايات اضطرت الجماعات المحلية إلى إبرام عقود تعرف بالصفقات العمومية مع مؤسسات سواء كانت عمومية أو خاصة .

المطلب الرابع : مراحل تنفيذ الميزانية المحلية و الرقابة على التنفيذ

بعد عملية التصويت على الميزانية من طرف المجالس الشعبية المحلية و السلطة الوصية، وبمجرد المصادقة عليها و إجازتها تدخل حيز التنفيذ طبقًا لقواعد المحاسبة العمومية المستمدة من النصوص القانونية المنظمة للنشاط المالي للدولة و الجماعات المحلية*[3].

إن تنفيذ الميزانية تعني تحصيل الإيرادات و صرف النفقات و تمر العمليتين بمراحل يتكفل بها أعوان المحاسبة العمومية .

[1] – المادة 142 الفقرة الثانية من قانون (90–09) الخاص بالولاية .

[2] – المادة 150 الفقرة الثانية من قانون (90–08) الخاص بالبلدية.

[3] – القانون 90–21 المؤرخ في 15 اوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

– بالنسبة لتحصيل الإيرادات:

يتم تحصيل الإيرادات العامة بواسطة موظفين مختصين في وزارة المالية مباشرة أو تابعين لجهات حكومية تتبع وزارة المالية و يجب مراعاة عدة قواعد هامة في عمليات تحصيل الإيرادات تتمثل في:

1- أن يتم تحصيل الإيرادات في مواعيد معينة و طرق معينة وفقًا لنص القانون.

2- يجب تحصيل مستحقات الجماعات المحلية فور نشوء حقوقها لدى الغير و قد ضمن المشرع حق البلدية في تحصيل إيراداتها في أسرع وقت ممكن، بإعطاء الحكومة حق امتياز على أموال المدين عن سائر الدائنين .[1]

3- الفصل بين عمليتي التحصيل المالي الإدارية و الحسابية.[2]

– بالنسبة لصرف النفقات:[3]

إن الهدف من صرف النفقات هو تحقيق الغايات المرجوة منه لذا فهي تخضع إلى عدة قواعد من بينها، التأكد من حقيقة العلاقة بين الإدارة و مستحق النفقة و أن هذا الدائن قدم فعلاً للهيئة شيئًا يستحق النفقة، و قام بالأسباب المنشئة للاستحقاق المالي في ذمتها و أن يصدر الآمر بالصرف أمرًا بالصرف، و أن يكون هذا الصرف قانونيًا كأن يؤشر عليه من صاحب الصلاحية.

و كما هو الحال بالنسبة للإيرادات فإنه يجب الفصل بالنسبة للإنفاق بين عمليتي الإنفاق الإداري و الإنفاق الحسابي تفاديًا لمنع استعمال السلطة في الإنفاق.

الفرع الأول : الأعوان المكلفون بميزانية الجماعات المحلية :

يعتمد نظام المحاسبة العمومية الجزائري على مبدأ الفصل بين مهام الآمر بالصرف و المحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية العامة للدولة، يتناول هذا المبحث عرض مختلف أعوان المحاسبة العمومية عن طريق دراسة مهام كل من:

– المحاسب العمومي   – الآمر بالصرف

---

[1] – محمد عباس محرزي: اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر ، 2004، ص 446.

[2] – غازي عناية، "المالية العامة و التشريع الضريبي " ، دار البيارق عمان ،1998 ، ص 218.

[3] – غازي عناية ، مرجع سابق ، ص 219.

أولا: الآمر بالصرف

يعتبر الآمر بالصرف متصرّف إداري باسم الدولة إلى جانب هذه المهام الإدارية يطلع هذا الأخير بمهام مالية مكمّلة لنشاطه الإداري، يتناول هذا المطلب دراسة وظائف الآمر بالصرف التي تدرج ضمن المحاسبة العمومية عن طريق التطرق إلى ما يلي :

1 – تعريف الآمر بالصرف

"يعتبر آمر بالصرف كل شخص مؤهل قانونًا بتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات والتصفية و إصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات و القيام بإجراءات الالتزام و التصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات [1] ، إذ أن الآمر بالصرف لا ينتسب إلى إدارة مالية مختصة لكونه يمتلك صفة مسيّر إداري، مكلف بإدارة و تسيير مرفق عام، و صلاحياته المالية ما هي إلاّ مكملة لنشاطه الإداري .

2 – تصنيف الآمر بالصرف في الجماعات المحلية

تنص المادة 25 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية أن الآمرين بالصرف الرئيسيون داخل الجماعات المحلية هم :

بالنسبة للولايات : الولاة عندما يتصرفون لحساب الولاية.

بالنسبة للبلديات : رؤساء المجالس الشعبية الذين يتصرفون لحساب البلديات.

3– مهام الآمر بالصرف

لكي يستطيع الآمر بالصرف ممارسة مهامه يجب أن يكون معتمدًا لدى المحاسب العمومي عن طريق إرسال إثبات تنصيب الآمر بالصرف على رأس مرفق عام و نسخة عن التوقيع، و الذي بواسطته يستطيع المحاسب العمومي تحقيق و فحص صفة هذا الأخير على أساس الآمر بالصرف أو سند الأمر بالتحصيل.

و يمكن تقسيم الاختصاص المالي للآمر بالصرف من جهة النفقات و الإيرادات كما يلي:

أ/ فيما يخص الإيرادات :

إن الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الآمر بالصرف يأمر بتنفيذ الإيرادات فيقوم بإثبات الأجهزة المتعاملة مع البلدية و الولاية، و يعمل على إثبات الدَّين في ذمة المكلف و على

---

[1] – المادة 23 من قانون 90-21 الخاص بالمحاسبة العمومية .

تصفية و تحديد مبالغ هذه الديون و إصدار أوامر بتحصيلها و تبليغ المحاسب بتحصيل هذه الأوامر.

ب/ **فيما يخص النفقات :**

يلتزم الآمر بالصرف بهذه النفقات و يصدر أوامر الدفع و يرسلها مرفقة بالأوراق الثبوتية الضرورية للمحاسب المكلف بتسوية النفقة.

ثانيا : المحاسب العمومي

1- تعريف المحاسب العمومي

المحاسب العمومي هو كل موظف أو عون له الصفة القانونية لممارسة باسم الدولة أو الجماعات المحلية و الهيئات العمومية، عمليات الإيرادات و النفقات و حيازة و تداول الأموال والقيم العمومية[1] .

و أما المشرع الجزائري فيعرف المحاسب العمومي عن طريق تعداد المهام المنوطة به ، حيث يُعد محاسبًا عموميًا كل شخص يعيّن قانونًا للقيام بالعمليات التالية:[2]

– تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.

– ضمان حراسة الأموال و السندات و القيم و الأشياء المكلف بها و حفظها.

– تداول السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و الموارد العمومية.

– القيام بتحصيل الديون العمومية.

– القيام بالدفع لإبراء الدين العمومي.

2- تصنيف المحاسب العمومي في الجماعات المحلية

يمكن تصنيف المحاسب العمومي الرئيسي باسم الجماعات المحلية إلى فئتين هما:[3]

– بالنسبة للولايات: أمين خزينة الولاية هو المحاسب الرئيسي لميزانية الولاية.

– بالنسبة للبلديات: أمين خزينة البلدية هو المحاسب الرئيسي لميزانية البلدية.

[1] - Boulifa.B , "Le vocabulaire des finances publiques" Université Mentourie de Constantine ,2004 , page 31 .

[2] – المادة 33 و 34 من القانون رقم 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

[3] – المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات ومحتوى محاسبة الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين .

3- مهام المحاسب العمومي[1]

يقوم المحاسب العمومي بتنفيذ أوامر الآمر بالصرف المتعلقة بتسديد النفقات و تحصيل الإيرادات المرخصة في ميزانية الدولة، بعد التحقق من مشروعية العمليات المالية عن طريق مراقبة وثائق إثبات عمليات الإيرادات و النفقات و مطابقتها للقوانين و الأنظمة المعمول بها.

أ/فيما يخص النفقات:

يجب على المحاسب العمومي قبل قبول دفع أي نفقة عمومية أن يتحقق من:

- مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها.
- صفة الآمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توفر الاعتمادات المالية.
- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي حيث يتحقق المحاسب العمومي أن الدفع يتم لصالح الدائن الأصلي.

بعد إيفاء الالتزامات الواردة أعلاه يجب على المحاسب العمومي أن يقوم بدفع النفقات في الآجال المحددة قانونًا، و في حالة عدم توفر هذه الالتزامات في وثائق إثبات النفقات، على المحاسب العمومي أن يمتنع عن الدفع و يبلّغ الآمر بالصرف عن إرسال الرفض المؤقت بالشروط المدرجة أعلاه يرسل إليه المحاسب العمومي الرفض النهائي للدفع.

ب/ فيما يخص الإيرادات:

باعتبار أن أمين الخزينة البلدي يمارس مهام المحاسب العمومي، فهو يتكفل بتحصيل سندات الإيرادات، و هذا بعد استلام هذه السندات و التحقق من أن الآمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين و الأنظمة بإصدار هذه السندات.

[1] - المادة 36 من القانون رقم 90-21 الخاص بالمحاسبة العمومية.

و يجدر الذكر أن مهمة المحاسب العمومي تقتصر على المراقبة و التحقق من مشروعية العمليات المالية عن طريق مراقبة وثائق إثبات النفقات و الإيرادات، دون أن يتدخل في مضمون العمليات المالية.

الفرع الثاني : مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف و المحاسب العمومي .

يعد مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف و المحاسبين من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام المحاسبة العمومية [1]. حيث يسمح ذلك بتسيير سليم للمالية العامة و ذلك من خلال:

أولا : تقسيم العمل : حيث أن الآمر بالصرف مكلف بالعمل الإداري (تسيير الاعتمادات و القيام بالأعمال الإدارية) ، أما المحاسب العمومي فهو مكلف بالعمل المحاسبي (تسيير الأموال) كما ستبينه مراحل تنفيذ الميزانية.

ثانيا : الرقابة المشتركة : وتنشأ من خلال الهرم الوظيفي بين الآمر بالصرف و المحاسب العمومي فمن جهة الآمر بالصرف يأمر بالتحصيل و الإنفاق ومن جهة أخرى المحاسب العمومي يستقبل الأمر ويراقب مدى صحته و يواجهه ذلك بالقبول أو الرفض .

ثالثا : الحقوق المتبادلة : الآمر بالصرف ملزم بمسك الحسابات الإدارية (الالتزام و الأمر بالصرف) ويمسك المحاسب العمومي حسابات التسيير (دخول و خروج الأرصدة)، وهنا تكون عملية رقابة الهيئات المختصة (مجلس المحاسبة) أسهل و أنجع لاستخراج الأخطاء و المخالفات بمجرد المقارنة بين الحسابين .

رابعا : من حيث تدخل السلطات المالية : كما هو معلوم فإن المحاسبين العموميين موجودون تحت سلطة وزير المالية أما الآمر بالصرف فهو يخضع لسلطات مختلفة ، من هنا يستطيع وزير المالية ممارسة رقابة مستمرة على العمليات المالية للدولة (وحدة الصندوق) إبلاغ البرلمان و الحكومة .

الفرع الثالث : إجراءات تنفيذ الميزانية

وهي تضم مرحلتين : المرحلة الإدارية (الالتزام ، التصفية ، الأمر بالصرف أو تحرير حوالة) ، ويقوم بها الآمر بالصرف ، مرحلة المحاسبية (الدفع) و يقوم بها المحاسب العمومي كآخر مرحلة ، و تختلف إجراءات تنفيذ الإيرادات عن النفقات كما يلي :

[1] – المادة 02 من القانون (90 – 21) الخاص بالمحاسبة العمومية .

أولا : النفقات

يمر صرف النفقة العامة بعدة مراحل أشار إليها قانون المحاسبة العمومية كما يلي :

1- الإلتزام بالنفقة [1]: هو عبارة عن الواقعة المادية أو القانونية التي ترتب التزاما على عاتق الإدارة العامة (تعني موظف ، إبرام صفقة) أي ميلاد ونشوء دين في ذمة الإدارة العامة .

2- التصفية [2] : التأكد و التحقق من الدين و تحديد مبلغ النفقة و ذلك من خلال الأوراق الثبوتية و الفواتير .

3- الأمر بالصرف أو تحرير حوالة : ويتمثل في قرار يصدر من الإدارة المختصة يتضمن أمرا بدفع مبلغ النفقة التي ارتبطت بها الإدارة و التي سبق تحديدها .[3]

- ويكون الأمر بالصرف بالنسبة للآمر بالصرف الرئيسي .
- تحرير الحوالة بالنسبة للآمر بالصرف الثانوي .

4- الدفع : يقصد بهذا الإجراء ، الدفع الفعلي للمبلغ المستحق لصاحبه عن طريق المحاسب ، بعد التأكد من المستندات ، و تعد مرحلة الدفع إجراء محاسبيا على غرار المراحل الثلاث السابقة التي هي مراحل إدارية .

ثانيا :للإيرادات

يمر صرف الإيرادات العامة بعدة مراحل أشار إليها قانون المحاسبة العمومية كما يلي :

1- الإثبات : هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي[4] ، الجماعات المحلية المتمثلة في الخزينة العمومية ، فهي إذن تلك المرحلة التي ينشأ فيها حق الخزينة العمومية على الغير .

2- التصفية : هي تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي و الأمر بتحصيلها .[5]

3- الأمر بالتحصيل : هو سند يصدره الآمر بالصرف يضع فيه المحصل ليجبي ما يحتوي عليه هذا السند من إيرادات .[6]

[1] – محمد الصغير بعلي " المالية العامة " ، دار العلوم ، 2003 ، ص 108 .

[2] -François Deruel et Jacques Buisson , Op. cit , p 106 .

[3] – عادل أحمد حشيش " أساسيات المالية العامة " ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2006 ، ص 305 .

[4] – المادة 16 من قانون (90 – 21) .

[5] – المادة 17 من القانون (90 – 21) المتعلق بالمحاسبة العمومية .

[6] – حسين الصغير ، مرجع سابق ، ص 135 .

4- **التحصيل** : هو الإجراء الذي يتم بموجبه إيراد الديون العمومية [1] ، فهي مرحلة محاسبة حيث يتكفل المحاسب بسند التحصيل بعد مراقبة شرعيته ، و يكمل تنفيذه بتقاضي المبلغ المحدد في السند من المدينين طوعا أو المتابعة القضائية .

الفرع الرابع : الرقابة على تنفيذ الميزانية المحلية

تعتبر مرحلة الرقابة على تنفيذ الميزانية من المراحل النهائية التي تمر بها الميزانية و ترمي إلى التأكد و ضمان عدم خروج السلطة التنفيذية عن حدود الاعتمادات التي صوت عليها المجلس و صادقت عليها الإدارة الوصية .

فالرقابة على تنفيذ الميزانية هي التجسيد الفعلي (الواقعي) لفكرة حماية الأموال العمومية من كل أشكال الانحراف ، الغش و التلاعب .

و في عرضنا هذا سنعتمد على التصنيف المتمثل في :

الرقـــــابة الإداريـــة .

الرقـــــابة القضائية .

الرقـــــابة السياسية .

أولا : الرقابة الإدارية

و المقصود بالرقابة الإدارية هي مختلف أنواع الرقابة التي تمارس من قبل إدارات الهيئات العمومية نفسها أو من قبل إدارات أخرى (لاسيما تلك التابعة لوزارة المالية) ، و بواسطة موظفين متخصصين أو موظفين آخرين تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية خاصة الجزء المتعلق بالنفقات باعتباره أكثر عرضة للانحرافات و المخالفات من طرف الأعوان المكلفين بتنفيذها .[2]

يمكن حصر أهم أنواع الرقابة الإدارية في الرقابة المالية القبلية ، و رقابة المفتشية العامة للمالية .

[1] – المادة 18 من قانون (90 – 21) .

[2] – محمد مسعي " المحاسبة العمومية " ، دار الهدى للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2003 ، ص 134 .

1- الرقابة المالية القبلية (المراقب المالي)

تتكلف بهذه المهمة مصلحة من مصالح وزارة المالية تسمى بالمراقب المالي حيث و قبل إخراج أي أموال لتنفيذ عمليات على الميزانية لا بد من أخذ موافقة هذه الجهة المختصة تفاديا لارتكاب مخالفات مالية ، فهذه الرقابة هي وقائية .

أ/ مجال تطبيق الرقابة المالية :

حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 . " تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسات و الإدارات التابعتين للدولة و الميزانيات الملحقة و على الحسابات الخاصة و ميزانيات الولايات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري"[1] .

من هنا نجد أن المشرع الجزائري قد أعطى حيزا لمراقبة أعمال الهيئات المحلية غير الممركزة ، و اكتفى بتطبيق الرقابة المالية القبلية على الولايات دون البلديات .*

أما من حيث موضوع الرقابة ، فرقابة المالية تشمل :

- قرارات التعيين و التثبيت و التي تخص الحياة المهنية للموظفين ، ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة .

- الجداول الإسمية التي تعد عند قفل السنة المالية .

- الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية .

- بالإضافة إلى :

الالتزامات بنفقات السير و التجهيز و الاستثمار .[2]

- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو توظيفا بالاعتماد ، أو تكفلا بالإلحاق أو تحويل اعتمادات [3].

- كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة و النفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة و المثبتة بفاتورات نهائية .[4]

---

[1] – المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها .

* هناك مشروع إصلاح لمالية البلديات من خلال تخصيص مراقب مالي لكل بلدية أو مجموعة بلديات أعلنه الوزير يزيد زرهوني وزير الداخلية و الجماعات المحلية .

[2] – المادة 06 من المرسوم التنفيذي ، رقم (92 / 414)

[3] – المادة 07 من المرسوم التنفيذي ، رقم (92 / 414)

[4] – المادة 07 من المرسوم التنفيذي ، رقم (92 / 414)

حيث يقوم المراقب المالي بالتأكد من الأوراق الثبوتية المرفقة باستمارة الالتزام المعدة وفقا للشكل الذي يحدده الوزير المكلف بالميزانية و المستندات ، حتى يتمكن المراقب المالي من ممارسة تحقيقاته عليها و فحصه لشرعية النفقات لتفادي الأخطاء و المخالفات ، مع إبلاغ الوزارة الوصية الآمر بالصرف عند نهاية كل سنة على سبيل العرض و الإعلام و الاستشارة .

ب/ صلاحيات المراقبين الماليين :

إن عمل المراقب المالي ينصب على التحقق من مختلف الملفات و التي يتم دراستها بصفة معمقة حيث تنتهي هذه العملية : بالقبول في حالة المطابقة للقوانين و الأحكام المنصوص عليها فيقوم بوضع تأشيرته (تاريخ و رقم التأشيرة مع الإمضاء) ، على بطاقة الإلتزام .

حتى يمنح المراقب المالي تأشيرته يجب عليه مراعاة الشروط التالية :[1]

- صفة الآمر بالصرف .
- توفر الاعتمادات أو المناصب المالية .
- التخصيص القانوني للنفقة .
- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة .
- وجود الشروط أو الآراء المسبقة التي سلمتها السلطة الإدارية .
- المطابقة بين القوانين و القرارات السارية .

▪ **الرفض** : يمكن أن يكون الرفض مؤقتا كما يمكن أن يكون نهائيا .

– الرفض المؤقت : و يكون في حالة مخالفات تتعلق بنقص في الوثائق الثبوتية أو نسيان بيانات أو مخالفات قابلة للتصحيح . هنا يمكن للآمر بالصرف تعديل الالتزام حتى يمكن التأثير عليه .

– الرفض النهائي: و يكون في حالة المخالفات الجسيمة والتي تشمل : عدم توفر الاعتمادات، عدم مطابقة التشريعات المعمول بها ، عدم تعديل المخالفات في الرفض المؤقت ، هنا الرفض يكون كتابيا وغير قابل للتعديل . إلا في حالة التغاضي التي يلجأ إليها الآمر بالصرف مقدما طعنا إلى وزير المالية الذي من خلاله يُسمح للمراقب المالي منح التأشيرة على مسؤوليته لكن بشروط .

[1] – المادة 09 من المرسوم التنفيذي ، رقم (92 / 414)

2- رقابة المفتشية العامة للمالية :(IGF)

وتقوم هذه المفتشية برقابة بعدية بناء على الوثائق أو في المكان كما تكون رقابتها فجائية أو بعد إخطار .

أ/ مجال تطبيق الرقابة :

يعود تنظيم وإحداث المفتشية العامة للمالية إلى المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 ، أما صلاحيات ومهام الهيئة فقد حددها المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 1992/02/22 فهي هيئة تقع تحت سلطة وزير المالية تمارس الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي في مصالح الدولة الخاضعة لمبادئ المحاسبة العمومية بما فيها الجماعات العمومية اللامركزية بما فيها الولايات و البلديات إضافة إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وهيئات الضمان الاجتماعي وكل الهيئات العمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي كما يمكن أن تطبق على أي شخص معنوي يحصل على مساعدة مالية من الدولة أو من جماعة محلية أو هيئة عمومية .

تمارس مهام المفتشية العامة للمالية من طرف مفتشين ينتظمون في شكل وحدات متنقلة تسيّر من قبل رؤساء بعثات أو رؤساء فرق ، حيث يعملون وفق برنامج رقابي محدد من طرف وزير المالية ، يتم تسطيره وفق أهداف معينة وحسب طلبات المراقبة .

ب/ صلاحيـــــات الهيئة :

يمكن حصر أهم مهام المفتشية العامة للمالية في :

ب/1 الرقـــــابة : والتي من خلالها تحاول المفتشية العامة للمالية اكتشاف الفروقات وكشف الأخطاء والتجاوزات المرتكبة على الأموال العمومية . وفي هذا الإطار تستطيع المفتشية إعطاء اقتراحات للتسيير الحسن للمال العمومي .

ب/2 الدراســــــة و الخبرات القضائية : وذلك من خلال اللجوء إلى مساعدة تقنين مؤهلين لمصالح عمومية أخرى من أجل دراسة الملفات وتحضير إصلاحات معينة مرتقبة وهي مهمة ثانوية مقارنة مع مهمة الرقابة .

ب/3 التقييم الاقتصادي والمالي : تعززت هذه المهمة خاصة بعد إعطاء المؤسسات العمومية الاستقلال المالي وحرية التسيير ، فالمفتشية العامة للمالية تقوم[1] بالدراسات والتحاليل المالية

[1] – المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المحدد لمهام المفتشية العامة للمالية .

والاقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته كما تقوم بتحاليل هيكلية مقارنة لنوعية التسيير في مجموعات إقطاعية .

ثانيا : الرقابة القضائية (مجلس المحاسبة)

يعد مجلس المحاسبة أكبر هيئة رقابية في الجزائر وذلك من خلال الصلاحيات والسلطات الواسعة الممنوحة له لمراقبة استعمال وتسيير الأموال العمومية وتعود جذور إنشاء هذه الهيئة إلى القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01مارس 1980والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة .

أ/ مجال تطبيق الرقابة :

تخضع لرقابة المجلس مالية الدولة والجماعات المحلية بما فيها الولاية والبلدية ، إضافة إلى مختلف الهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية الخاضعة لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية . وتكون رقابته على المال العام من خلال الحكم على حسابات المحاسبين العموميين ، ومراقبة الانضباط الميزاني والمالي ، والمعاقبة على المخالفات المتعلقة بذلك من جهة ومراقبة أداء الهيئات الخاضعة لرقابته ، أي تقويم تسييرها من حيث الفعالية والكفاية والاقتصاد وتقديم التوصيات الملائمة لتحسين هذا التسيير من جهة أخرى . ولا يخضع مجلس المحاسبة لأي إشراف أو وصاية من أي سلطة في الدولة "فهو يتمتع بالاستقلال الضروري ، ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله "[1] .

ب/ صلاحيات المجلس :

يمكن تقسيمها إلى صلاحيات قضائية وصلاحيات إدارية كالآتي :

ب/1 **الصلاحيات القضائية** : وهي بدورها تضم مراجعة حسابات التسيير ورقابة الانضباط الميزاني .

ب/1-1 مراجعة الحسابات : تكون من خلال التدقيق في حسابات التسيير التي يعدها المحاسبون العموميون والحكم على مدى صرفها ومدى شرعية العمليات المالية المتعلقة بها بالرجوع إلى قواعد المحاسبة العمومية ثم النظر في مسؤولية المحاسب العمومي والجزاء عليه ، حيث وبعد نهاية كل سنة يقدم المحاسب العمومي حسابات إلى مجلس المحاسبة قصد التدقيق فيها وفحص العمليات والأرصدة

---

[1] – المادة 03 ، الفقرة 02 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، الخاص بصلاحيات مجلس المحاسبة .

بالرجوع إلى سندات الإثبات ثم تنشأ مسؤولية المحاسب إما بقرار نهائي (في حالة عدم وجود تجاوزات) أو بقرار مؤقت (في حالة وجود تجاوزات) .

ب/1-2 رقابة الانضباط الميزاني : ويكون ذلك من خلال "النصوص والأحكام التي تقر بالمخالفات والأخطاء التي تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية وتلحق ضررا بالخزينة العمومية "[1] حيث حصرها المشرع في 15 مخالفة توجب الجزاء بغرامات مالية في حالة ثبوت إحداها.

ب/2 الصلاحيات الإدارية :

تتمثل أساسا في مراقبة نوعية التسيير من حيث الفعالية والنجاعة والاقتصاد وقياس تسيير الهيئة وفقا لمؤشرات ومعايير محددة ، إضافة إلى مراقبة المجلس لشروط منح الإعانات والمساعدات المالية وكذلك التبرعات المقدمة من طرف الدولة والتأكد من مطابقة استعمالها مع الغايات التي منحت من أجلها ، وتنتهي الرقابة على التسيير بتقديم توصيات واقتراحات يقدمها المجلس إلى مسؤولي ومسيري الهيئات المراقبة قصد تدارك النقائص المسجلة والعمل على تحسين فعالية ومردودية التسيير .

ثالثا : الرقابة السياسية (رقابة المجالس الشعبية المحلية) [2]

يحق للمجالس الشعبية البلدية والولائية مراقبة التنفيذ الجاري للميزانية من قبل الآمرين بالصرف (رؤساء البلديات والولاة) ، وذلك في إطار القوانين والأنظمة المتعلقة بالجماعات المحلية (إنشاء لجان تحقيق في قضايا مالية معينة ، مطالبة الآمرين بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية...) . وهناك بعض العمليات المالية التي لا يمكن للآمرين بالصرف تنفيذها إلا بعد مصادقة المجالس الشعبية المعنية عليها ، مثل قبول الهبات والوصايا ، أو إبرام الصفقات العمومية (بالنسبة للبلديات) .

أما رقابة المجالس الشعبية المحلية اللاحقة على تنفيذ الميزانية ، فإنها تتمثل أساسا في مناقشة الحسابات الإدارية المقدمة لها من طرف الآمرين بالصرف بعد اختتام كل سنة مالية ؛ حيث تقوم بالتحقق – نظريا على الأقل – من توافق العمليات المالية المنفذة في إطار الميزانية ونتائجها ، وكما

[1] – المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية1995 الخاص بصلاحيات مجلس المحاسبة .

[2] – محمد مسعي " المحاسبة العمومية " مرجع سابق ، ص 159-160 .

هي معروضة في الحسابات الإدارية ، مع تلك المنفذة من قبل المحاسبين العموميين المعنيين (أمناء الخزينة للبلديات وأمناء الخزينة للولايات) ، ومن مطابقتها للترخيصات الميزانية ، وإجراء التسويات اللازمة عند الاقتضاء . ثم تبُت المجالس الشعبية المحلية في مطابقة الحسابات الإدارية بمداولات ، التي من شأنها أن تتضمن الملاحظات التي يكون أعضاء تلك المجالس قد سجلوها على تنفيذ الميزانية ، وترفق بنسخ الحسابات المودعة لدى مجلس المحاسبة .

خاتمـــة الفصـــل :

من خلال تناولنـــا لموضـــوع الجماعـــات المحليـــة اســـتنبطنا الخصـــائص المميـــزة لهـــا والتي تجعلها منفردة عـــن بـــاقي التنظيمـــات الأخـــرى . فهـــي تعتمـــد علـــى اللامركزيـــة ، الديمقراطية ، المشاركة المجتمعية والمساءلة .

كما أن مالية الجماعـــات المحلـــي تعـــبر عـــن اســـتقلالية الجماعـــات المحليـــة مـــن خـــلال الصلاحيات الممنوحة لهـــا داخـــل الميزانيـــة وعنـــد الإنفـــاق والتحصـــيل وهـــو مـــا يمثـــل نقطـــة إيجابيـــة لتســـيير فعـــال ونـــاجع منبثـــق مـــن صـــلب الوحـــدة المحليـــة يعكـــس توجهات المجتمع المحلي .

بالرغم من تـــوفر الجماعـــات المحليـــة علـــى كـــل مـــا يـــدعم ويـــوفر تســـييرا فعـــالا للمالية المحلية ورفاهيـــة للمجتمـــع المحلـــي إلا أن هـــذا لا يعـــني وجـــود تحـــديات يمكـــن أن تواجههـــا الجماعـــات المحليـــة وجـــب تـــداركها وتصـــحيحها وفـــق منـــاهج حديثـــة سنتطرق لها في الفصل الثاني .

الفصل الثاني

مقدمـــة الفصل :

لطالما عكست الميزانية المحلية الوضعية المالية التي تعيشها الجماعات المحلية . فالوصول إلى تساوي بين النفقات والإيرادات أي التوازن المالي أصبح الشغل الشاغل لمعظم بلديات الوطن فأغلبها يعاني من عجز وصعوبات مالية تحد من قيامها بالدور التنموي المنتظر منها فانتشرت بها كل مظاهر الفساد المالي بما فيها الرشوة والانتهازية وتبديد المال العام ... وهو الواقع المر الذي أصبح يخيم على معظم بلديات الوطن .

لذلك كان لابد من استرجاع الدور المنتظر من الجماعات المحلية بما يكفل تسييرا جيدا للمال العام ويحفظ معيشة المجتمع المحلي في إطار من المشاركة ، الديمقراطية والمساءلة والشفافية وهو ما نادى به مصطلح الحكم الراشد بكل ما يحمله من دلالات ومعاني سامية ترتكز على توفير رفاهية المواطن المحلي من خلال إبراز دوره . لذا كانت خطة الفصل الثاني كما يلي :

المبحث الأول : مشاكل وتحديات المالية المحلية .

المبحث الثاني : الحكم الراشد كمسعى لإصلاح المالية المحلية .

المبحث الأول : مشاكل وتحديات المالية المحلية

كثيرا ما تواجه الجماعات المحلية مشاكل تعرقل السير الحسن لمصالحها و تحد من نشاطاتها خاصة الاقتصادية منها لاسيما المتعلقة بالجانب المالي الذي يعد بمثابة شريان للحياة الاجتماعية و الاقتصادية و مصدرا لأي تنمية .

المطلب الأول : مشاكل متعلقة بالنظام[1]

تقود الحاجة إلى النوعية في الخدمة العمومية ، اليوم وأكثر فأكثر في العالم المعاصر ، البلديات مثل المؤسسات ، إلى تحسين تسييرها باستمرار . في هذا الإطار الدينامي ، فإن مسألة ملاءمة النظم الميزانية ، ونظام المحاسبة والمراقبة اللذين هما مفروضان عليها بالقانون والتشريعات هو اليوم مطروح في الجزائر كما في أي مكان آخر .

للبلديات حاجة ملحة لقواعد ميزانية وحسابية وقواعد مراقبة خارجية حديثة تستجيب كليا للمتطلبات الجديدة التي تفرضها الديمقراطية المحلية ، ولتوقعات شركائها العموميين والخواص ولأهداف تسيير مستقل حديث يناسب المتطلبات الجديدة للديمقراطية المحلية .

الفرع الأول : المحاسبة العمومية بين الشكلية والشفافية

يبقى النظام الحسابي للبلديات متصورا ومبنيا – حتى بعد الإصلاح الحسابي لسنة 1969 ، الذي اعتبره تقدما كبيرا في هذا المجال – كأداة لمتابعة الترخيص الميزاني وليس كأداة تسيير ميزاني وتقييم نشاط المسيرين .

إن المحاسبة العمومية المحلية لا تستطيع دون الاعتماد على ذاتها أن تستمر في إهمال ضرورة التسيير الشفاف الحديث وحسب الهدف .

إن التشخيص العام لنظام المحاسبة العمومية المحلية الحالية ، الذي أنشئ منذ 1969 وقبل ذلك (بالنسبة للدولة منذ السنوات الخمسين مستمد أساسا من النظام الفرنسي) يفرض نفسه بإلحاح. وهو ما ترتب عنه عدة نقائص تظهر بقوة في المحاسبة البلدية .

---

[1] - شريف رحماني ، مرجع سابق ، ص 161 .

الفرع الثاني : محاسبة الجماعات المحلية بيروقراطية أكثر منها تسييرية

إن تصور المحاسبة العمومية المحلية يبقى مطبوعا بأسبقية ما هو ميزاني الذي يبعد التصور الإداري (التسييري) للميزانيات العمومية ، باعتبار هذا التصور الأخير هو مصدر كل قيمة مضافة، ذلك أنه أصبح أكثر فأكثر واضحا اليوم أن تطبيق القانون(الشرعية) والشفافية ليستا متعارضتين .

ليست المحاسبة العمومية المحلية محايدة ، ذلك أنها تفرز نظاما ذا نزوع بيروقراطي قوي ، منفر غير جذاب ، ولكنه مقبول بحكم الاستسلام أو السهولة أو الضرورة من طرف المحاسبين والمنتخبين والإدارات .

يستجيب النظام المحاسبي اليوم حصرا – أو أساسا – لحاجات المراقبة والإعلام التي يقتضيها التشريع .

أما المحاسبة العمومية الجزائرية فإنها من النوع "الشكلي والبيروقراطي" أو كما يشير إلى ذلك كلوس لودر ، فإنها من النوع "Legislatured Oriented" ذلك أنها تستجيب لهذه الحاجات من المراقبة والإعلام التي يتطلبها التشريع كما ذكرنا ذلك من قبل .

إن نظاما بديلا للمحاسبة الحالية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار المتطلبات النوعية "للمواطنين الممولين (بالضرائب) " ..

من هذا المنظور القانوني جدا ، فان المحاسبة العمومية المحلية الحالية ليست إلا أداة لمراقبة شرعية العمليات ، وليس لها هدف مركزي يقوم على المساهمة في تحقيق الأهداف الخاصة بالمجتمعات المحلية ، دافعة في الغالب إلى عدم تحضير وعدم تحمل المسؤولية من قبل الموظفين المحليين .

الفرع الثالث : نظام غير محفز وحائل دون تحمل الموظفين المسؤولية

إن وجود مراقبة خارجية ومطلقة للمحاسب العمومي من خلال التدرج الإداري لا يبدو غريبا عن نقائص المراقبة المالية كما لو أنه في مسألة المراقبة الذاتية والمراقبة المالية ، لا يتحمل الإطارات والموظفون المحليون للبلديات تماما مسؤوليتهم ويخرجون عن مهمتهم (المراقبة الذاتية) على القابض البلدي الذي يكلف إذا بكل موجبات المراقبة وضمان صحة الميزانية .

إن عدم الاهتمام بالإطارات المحلية وخاصة من حيث الجانب التحفيزي ، يشعرهم أنهم ليسوا حقيقة مسؤولين ، وأنهم راضون عن المراقبة الخارجية : مراقبة الوصاية الإدارية للولاية والمراقبة الحسابية للقابض ، ومجلس المحاسبة .

الفرع الرابع : نظام مرتكز على الميزانية كوسائل وليس كأهداف

في إطار العالم الحديث ، فان العقلانية القانونية "لميزانية الأهداف" بدلا من "ميزانية الوسائل" هي الشائعة اليوم في البلديات المتقدمة . هذا في حين أنه في بلدياتنا يكتفي المسيرون المحليون بتنفيذ ميزانيات التسيير من النوع المالي بمنطق التسيير المسمى "بالتسيير المطلق" ، والقائم على أساس العلاقات من النوع النازل بين "المقررين" والتابعين المنفذين .

والحال أن العقلانية التسييرية الحديثة هي تسيير لامركزي "ديمقراطي وتساهمي تجسمه عملية إعداد ميزانية من النوع الصاعد والمكرر ، القائم على أساس المراقبة الميزانية المتمحورة بالأسبقية حول المراقبة الذاتية والتفاوض والشراكة .

إن الشفافية هي المبدأ الأول المعمول به في التسيير الحديث للجماعات المحلية ذلك أنه يولي نفس الأهمية التي يوليها للفعالية والشرعية . إن المساءلة هي التي تحدد درجة شفافية التسييرات التي تعطي مضمونا حقيقيا لعلاقات التفاوض ، والتعاقد والتقييم .

إن هذا المبدأ الذي يبدو مبعدا والذي يخص التسيير الميزاني يسمح بخلق علاقة ثقة وعدالة بين المقررين والمنفذين وهو ما توضحه النظرية ع .

الفرع الخامس : نظام مؤسس على الحذر أكثر منه على الثقة

حسب النظرية س فإن الإنسان بصورة عامة ينفر من بذل الجهد ومن العمل ، فلابد أن يكون موجها باستمرار ومراقبا بل مكرها لإعطاء " الزيادة " الضرورية لتحقيق أهداف المؤسسة .

وحسب النظرية ع ، فإن الإنسان في الدول المتطورة يرى حاجاته الأساسية مشبعة ، هكذا فإن أهدافه الشخصية تتجه إذن إلى إشباع حاجات ذات مستويات أعلى .

من وجهة النظر هذه ، فإن أهداف المؤسسة وأهداف الأفراد داخل المؤسسة تكون محل تفاوض . ويسهل التسيير بواسطة إسناد واسع للمسؤوليات التي تسمح ببث روح الشراكة لاحقا على كل المستويات .

إن الفكرة الأساسية في هذا الإجراء هي أن المراقبة الذاتية أكثر فعالية من المراقبة من طرف المسيرين التي تبقى غالبا مراقبة وهمية .

في إطار هذا المنظور ، فإن التسيير الميزاني للجماعات المحلية يصبح إطارا للتفاوض بين أهداف الجماعات المحلية وأهداف الأفراد الذين يمارسونه داخل الجماعة . على هذا الأساس ، وحسب هذا الإجراء القائم على النظرية **Y** ، فإن الميزانيات هي فرص للشراكة ، وتشكل عقودا حقيقية تربط الإدارة المحلية والإطارات المسؤولة .

الفرع السادس: نظام حسابي يساعد على انحرافات الميزانية

إن المحاسبة العمومية الحالية ، وبحكم الروح البيروقراطية كما رأينا سابقا ، هي الآن وستبقى محلا للانحرافات ، خصوصا منها الانحرافات الميزانية . من وجهة النظر هذه ، فان المسير يفضل الإتقان الشكلي ويبقى ملاحقا بالخوف من الفروق التي يمكن أن تظهر بين تقديرات الإيرادات والنفقات وانجازها ؛ انه يضحي إذن بالأهداف و النتائج ، بالمردودية وبنوعية الخدمة العمومية ، والتي لا تهتم بالإجراء التسييري .

و لعل من الملاحظات الهامة على هيكل الموارد المالية في المحليات ، أنه يلاحظ عدم وجود تخطيط للموارد المالية وخاصة التخطيط الاستراتيجي ، فالقدر الموجود من التخطيط هو قدر محدود من التخطيط قصير الأجل للموارد المالية المحلية رغم أن التنمية المحلية تحتاج إلى تحديد وتحقيق أهداف طويلة الأجل [1].

---

[1]- عبد المطلب عبد المجيد ، "التمويل المحلي و التنمية المحلية"، الدار الجامعية،مصر،2001،ص296.

الفرع السابع : كلما كثرت القواعد كلما كثرت الثغرات

إن البيروقراطية بالمعنى الذي يعطيه ماكس فيبر Max Weber لهذه الكلمة ليس لها ولسنا في حاجة إلى ذكر ذلك ، إلا السلبيات فقط .

إنها تقدم أيضا وسائل : الدقة ، سرعة التنفيذ ، الثبات ، الصرامة والانضباط . المشكل هو انه عندما يستقر النظام البيروقراطي بصورة دائمة ، فانه يصبح مضنيا ويكبح روح المبادرة بحكم مضايقة المراقبة التي يقوم بها . انه يقود الأفراد الخاضعين له ليس إلى تجاوز ذواتهم والى تحسين مستواهم ، بل إلى الانطواء ، ذلك أن الفاعلين في إطار هذه النظرة ، محكوم عليهم انطلاقا من قدرتهم على التنفيذ بإخلاص للأوامر التراتبية والخضوع للقاعدة .

فبقدر ما تكون هناك قواعد وخصائص مراقبة واسعة ، بقدر ما يلجأ الأفراد إليها للاحتماء بها. وهو ما تسير عليه جميع الهيئات الإدارية العمومية بما فيها الجماعات المحلية .

الفرع الثامن : البيروقراطية تنتشر في غياب مراقبة مالية ذاتية

يتبقرط نظام المحاسبة العمومية المحلية لأنه ليس متجددا من الداخل بواسطة المراقبة الذاتية ولأنه يبقى تابعا للمراقبة الخارجية للمحاسب العمومي .

إن الأهمية المعطاة للقواعد والإجراءات هي محل تعليمات متعددة – كما يشهد على ذلك الركام المعقد للتشريع – ودقيقة .

إن هذه القواعد هي الرمز والنموذج بالنسبة للبيروقراطية التي تعطي مكانة صغيرة لروح المبادرة والتغيرات وتركز على التمسك الأعمى بقواعد وإجراءات العمل [1]، لأنها تفضل المراقبة المالية الخارجية .

[1] - محمد محمد عبد الوهاب " البيروقراطية في الإدارة المحلية " المكتبة القانونية ، مصر ، 2004 ، ص 6 .

الفرع التاسع : اللاتعاون بين القائمين على المراقبة المالية الخارجية

إن المراقبين الذين يفترض أنهم يضمنون معادلة المراقبة المالية الخارجية المعمول بها في المؤسسة هم الوالي بوصفه ممثلا للدولة ، والقابض بوصفه محاسبا للخزينة وقاضي مجلس المحاسبة .

في الواقع فان هذه المراقبات رغم فائدتها الأكيدة ، لا يمكنها أن تعادل مراقبة خارجية حقيقية. ذلك أن إعطاء الطابع الخارجي للمراقبة الإدارية والمالية يبدو انه يقابله "غياب" تطور مراقبة ذاتية مالية فعالة .

هكذا فإن وجود محاسبة ميزانية للصندوق بدلا من محاسبة ميزانية (على أساس تحقيق الأهداف) من جهة ، وغياب محاسبة ملكية كاملة تماما مثل غياب محاسبة تسيير من جهة أخرى ، زد على ذلك التأخر في إنشاء محاسبتين : محاسبة الآمر بالصرف ومحاسبة المحاسب – تعتبر أكثر فأكثر ، في أيامنا كعراقيل للتسيير الحسن . أنها عراقيل يزيدها خطورة للأسف ، غياب مراقبة داخلية قائمة على أساس قواعد التسيير الحديث .

الفرع العاشر : طغيان المصالح الحزبية والسياسية على حساب المصلحة العامة :

باعتبار أن المجالس المحلية هي منتخبة لها امتدادات حزبية وسياسية ، وعلى رأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية بصفته آمرا بالصرف ، لطالما تحدث انشقاقات وعداءات داخلية من شأنها الإضرار بالسير الحسن للجماعات المحلية خاصة جانب التنمية منها ، حيث وفي آخر تصريح لوزير الداخلية والجماعات المحلية السيد دحو ولد قابلية في هذا الشأن ، أعلن عن حالات الانسداد التي تعاني منها بعض بلديات الوطن ، وآثار ذلك على واقع التنمية بها . وكان ذلك كالتالي :

جدول رقم(11) : حالات الانسداد في البلديات على المستوى الوطني (2010) :

عدد المجالس الشعبية البلدية (حالات الانسداد)	الملاحظـــات (أسباب الانسداد)
3	- سحب الثقة .
3	- المتابعات القضائية لمعظم أعضائها .
4	- تعيين الرئيس الجديد للمجلس الشعبي البلدي (بسبب وفاة، استقالة ، نزع ثقة) .
9	- تعيين نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي (خلافات حادة)
12	- مشاكل تسيير شؤون البلدية .
المجموع الإجمالي للبلديات في حالة انسداد : 31	

المصدر : تصريحات وزير الداخلية والجماعات المحلية – أكتوبر 2010 .

إن غالبية حالات الانسداد تعود بالدرجة الأولى إلى تفضيل المصلحة الشخصية (حزبية) على المصلحة العامة ، على حساب رفاهية المواطن وتحسين ظروفه .

الفرع الحادي عشر : ضعف المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية[1] :

ولعل ما يشير إلى ذلك هو أن انخفاض الموارد الذاتية في هيكل الموارد المحلية ، وتزايد الإعانات الحكومية المركزية يعني أن الحكومة المركزية هي التي يلقى عليها العبء الأكبر في القيام بعملية التنمية المحلية ، و العكس يحدث إذا كان هناك مشاركة شعبية فعالة فيقل الاعتماد على الإعـــــــانات الحكومية المركزية أو القروض .

ويشير الواقع العملي إلى أن المشروعات الإنتاجية التي تقوم على المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية في الجماعات المحلية ، تعاني من نقص السبل والأساليب الخاصة بإبراز وتحقيق التمويل الشعبي الواسع النطاق حيث يساهم دائما في رأس المال الخاص بهذه المشـــروعات أشـــخاص ذو قدرات مالية عالية ، ما يجعل صغار المشاركين المحتملين يحجمون عنها وهو ما يفوت فرص عديدة للتمويل المحلي الداخلي الذاتي .[2]

---

[1] - عبد المطلب عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 297 .

[2]- عبد المطلب عبد المجيد ، مرجع سابق ،ص297.

المطلب الثاني : مشاكل متعلقة بتوازن الميزانية

يعد التوازن هو المبدأ والأصل العام في محاسبة المالية المحلية ، غير أنه يحدث وأن يغيب هذا المبدأ في غالبية الأحيان وبالخصوص عند الميزانية المحلية . (ميزانية البلدية بالتحديد)، وعليه تكون النتيجة النهائية لهذا التنفيذ سالبة (أقل من الصفر) ، وبعبارة أخرى ، فإن النفقات تكون أكبر من مبلغ الإيرادات وهو ما يصطلح عليه بـــ :" مبلغ العجز " وعليه يسجل عجز ميزاني عندما لا يستطيع أو لا يكون بإمكان الإيرادات المتاحة تمويل النفقات الجارية[1] – خاصة المدرجة منها في الميزانية الأولية – ، مع العلم أن منطلق الميزانية الأولية هو التوازن أي مجموع الإيرادات = مجموع النفقات .

إلا أن المشرع الجزائري أعطى حلا تقريبيا لمعالجة هذا العجز ، حيث يغطي الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) هذا العجز ويسجل في الحساب 79 ناتج استثنائي بميزانية البلدية ، لكن لا يمكن أن تتم التغطية 100% نتيجة للزيادة المسجلة كل سنة مما جعل البلدية لا تستفيد بمبلغ العجز المطلوب ، وهو ما يجعل ديونها تتكرر وتتراكم كل سنة مع الصعوبة في التسديد ، أي عائق مالي حقيقي للبلديات ، حيث أصبح المتعاملون مع البلدية يشترطون التسديد المسبق مما خلق نوعا من المشاكل والصعوبات في السير العادي لشؤون البلديات من جهة وعدم التكفل الفعلي بانشغالات المواطنين ومن ثم التأثير السلبي على التنمية المحلية .

والجدول التالي يوضح تطور عجز الميزانيات البلدية على المستوى الوطني :

الجدول رقم (12) : تطور عجز البلديات على المستوى الوطني

السنة	عدد البلديات العاجزة	نسبة البلديات العاجزة	مبلغ العجز
2006	1138	% 73.84	10 مليار دج
2008	722	% 46.85	08 مليار دج
2009	417	% 27.06	3.3 مليار دج

المصدر : تقارير عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية .

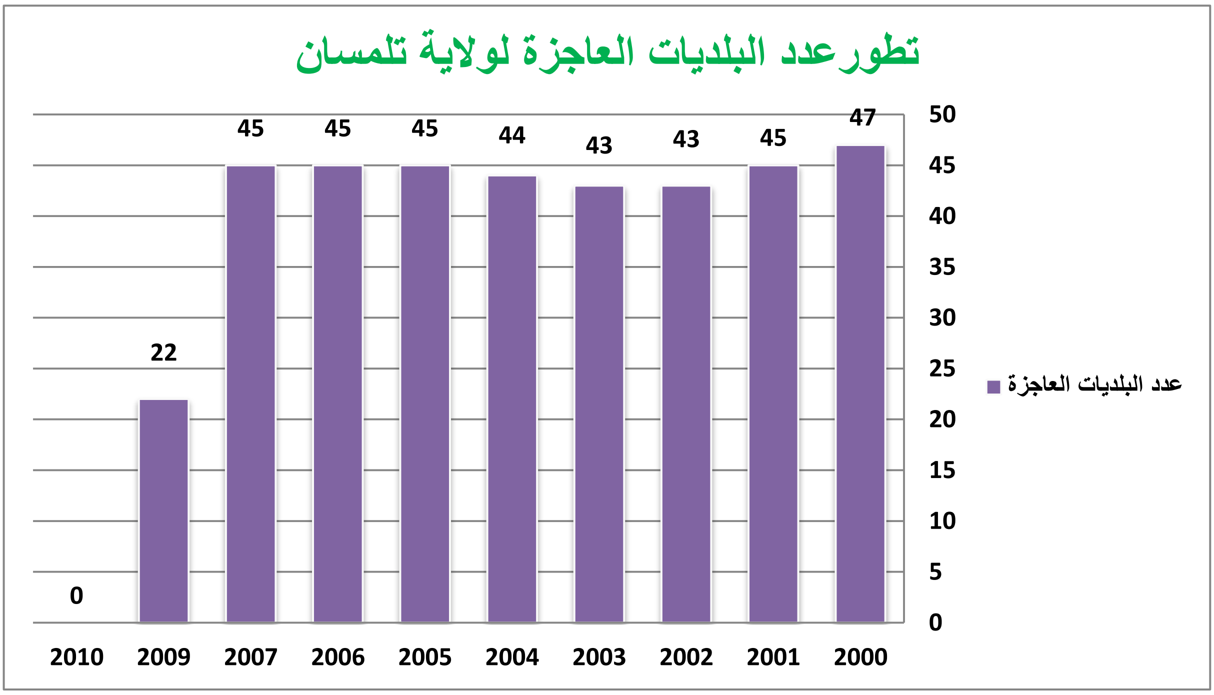
[1] -Boulifa.B , Op. cit , page 66 .

جدول رقم (13) : تطورعدد البلديات العاجزة بولاية تلمسان

السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبـــة
2000	47	% 88
2001	45	% 84
2002	43	% 81
2003	43	% 81
2004	44	% 83
2005	45	% 84
2006	45	% 84
2007	45	% 84
2009	22	% 41
2010	00	% 00

المصدر : مديرية الإدارة المحلية لولاية تلمسان – مصلحة التنشيط المحلي–

الشكل (05) : تطور عدد البلديات العاجزة لولاية تلمسان .



جدول رقم (14) : مبلغ العجز لبلديات تلمسان (2000 – 2010)

السنة	مبلغ العجز
2000	514456004
2001	511700000
2002	511700000
2003	493500000
2004	663700004
2005	738000000
2007	852000000
2009	187000000
2010 *	000000000

المصدر : مديرية الإدارة المحلية لولاية تلمسان – مصلحة التنشيط المحلي-

الشكل (06) : رسم بياني يوضح تطور العجز لبلديات تلمسان .



من خلال الجداول والأشكال البيانية نلاحظ أن نسبة العجز في انخفاض مستمر من سنة لأخرى ، هذا ليس بفعل التطور الحاصل في إيرادات الجماعات المحلية ، لكن يعود السبب إلى التدخل الدائم للدولة لتغطية العجز خاصة من خلال مسح ديون البلديات (فترة 2000- 2007) حيث تكفلت الدولة بحوالي 22.3 مليار دينار لتغطية ديونها ، إضافة إلى تقديم إعانات من خلال

* تتوقع مصالح الإدارة المحلية لولاية تلمسان عدم تسجيل أية حالة عجز ببلديات تلمسان سنة 2010 .

الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، لتغطية أي أثر مالي من شأنه أن يحدث إخلالا بالميزانية المحلية وهو ما يوحي باستمرار انخفاض عدد البلديات العاجزة ومعه فوارق العجز خلال سنة 2010 .

الفرع الأول : أسباب العجز

قد تكون الإجابات متعددة لأسباب العجز فمنها المالية والإدارية والتقنية ...إلخ ، في هذا الصدد كان التركيز على المشاكل المالية :[1]

✓ من جانب النفقات (قسم التسيير) .

– الزيادة السريعة في نفقات أجور وتكاليف مستخدمي البلدية ، والتي تمثل تقريبا 65% من ميزانية التسيير كما أوضحنا سابقا .

– الزيادة في مصاريف التسيير العام والمصاريف على الأملاك العقارية والمنقولة .

– عدم التقدير لبعض النفقات لزيادات استهلاك الكهرباء ومن ثم زيادة مصاريف الإنارة العمومية والتي شكلت ديونا معتبرة .

– تحمل البلدية لبعض المصاريف والتي هي من صلاحيات وزارات معينة .

– التشغيل أي فتح مناصب مالية لا تراعى فيها القدرة المالية للبلدية .

– النمو الديمغرافي وزيادة عدد السكان .

– عدم المواكبة والتكيف مع التغيرات الجديدة بسرعة تعظم المكاسب لفائدة البلدية .

✓ أما من جانب الإيرادات فهي ضعيفة وقد تتأثر بما يلي :

– عدم الدقة في وضع تقدير الإيرادات (كتثمين الممتلكات) ، أي عدم التقدير الإحصائي الدقيق للموارد .

– في جانب قسمي التجهيز والاستثمار نجد الكثير من البلديات لا تقوم بالاستثمار والذي تحقق من خلاله إيرادات قد تغطي الكثير من التكاليف وإنشاء استثمارات جديدة .

– اعتماد الجماعات المحلية على إعانات الدولة قلل من التحفيز على خلق موارد ذاتية .

[1]– محمد حابي :" التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية" ، مقال منشور بالملتقى الدولي " تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية " جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2004 .

كما لا يمكن إغفال الجانب التسييري المتمثل في المورد البشري ، فهناك بعض البلديات لها نسبة كبيرة من المداخيل الضريبية ومن أثرى البلديات لكن مواطنيها يعيشون في مشاكل ، ولا تتوفر على أبسط مكونات الحياة ، حيث البيروقراطية والفساد المالي والإداري حال دون دفع عجلة التنمية بتلك المناطق .

الفرع الثاني : أسباب زيادة النفقات العامة المحلية[1]

يعتبر العالم الألماني أدولف فاغنر أول من أثار هذه الظاهرة ، بعد أن درس حجم النفقات العامة في عدد من الدول الأوروبية في القرن الثامن عشر ، حيث استنتج وجود اتجاه عام نحو زيادة أوجه نشاط الدول في التطور الاقتصادي ، وقد صاغ هذا الاستنتاج في شكل قانون اقتصادي يعرف بقانون فاغنر . ويقضي هذا القانون " بأنه كلما حقق مجتمع من المجتمعات معدلا معينا من النمو الاقتصادي ، كلما توسع نشاط الدولة وبالتالي زيادة النفقات العامة بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج الوطني ."[2]

وفي هذا الصدد ما ينطبق على نفقات الدولة عامة ينطبق على نفقات الجماعات المحلية لكن بنسب أقل . لذلك سنعالج أسباب زيادة النفقات العامة المحلية بنوع من الخصوصية بتقسيم الأسباب إلى ما هو اقتصادي وما هو غير اقتصادي :[3]

أولا : الأسباب الاقتصاديــــــــة

يعتبر سوء انتظام الموارد المالية وعدم وجود تخطيط دقيق للجماعات المحلية وكذا فشل السوق في تلبية الحاجات الأساسية للسكان ، من جملة الأسباب الاقتصادية التي تؤدي إلى زيادة الإنفاق العام المحلي وسنحاول أن نفصله في جملة هذه الأسباب :

---

[1]– محمد حابي :" التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية" ، مرجع سابق .

[2]– حسين زينب عوض الله :" مبادئ المالية العامة " الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، لبنان، 1998 ، ص 57 .

[3]– مرغاد لخضر :" النفقات العامة المحلية وقواعد ترشيدها " مقال منشور ملتقى دولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية " ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، ديسمبر 2004 .

1- سوء انتظام الموارد المالية :

إن اعتماد الجماعات المحلية في تمويلها على الميزانية العامة للدولة وعلى السلطة المركزية بنسبة كبيرة ، يجعل بعض المشاريع المحلية تختلف في الإنجاز أو تعطل بعض المنشآت أو تمهل لعدة سنوات. وذلك راجع إلى التأخر الذي قد يحدث في مواعيد الإيرادات المخصصة لتلك المشاريع أو المنشآت من قبل السلطة المركزية .

وقد تعتمد الجماعات المحلية في تمويل مشروع ما على قرض من القروض، فإذا بهذا القرض تكتنفه بعض الصعوبات والعراقيل ولا يرد في وقته مما يعرقل المشروع الذي خصص له هذا القرض أو ذاك .

وكثيرا ما نجد أن الجماعات المحلية تقيم بعض المباني أو المنشآت لإقامة مستشفيات أو عيادات أو منتزهات ترفيهية ولا يرد التمويل المخصص لها بعد أن أنفقت عليها مبالغ ضخمة ، ثم ينتهي الأمر بعدم التنفيذ وتضيع بذلك كل النفقات التي أنفقت عليها تلك البنايات أو المنشآت .

2- عدم وجود تخطيط دقيق

إن عدم وجود جهاز تخطيط فعال لدى الجماعات المحلية قادر على استيعاب قواعد التخطيط الدقيق من دراسة البرامج والمشاريع الأساسية ومواعيد تنفيذ كل خطوة من خطواتها ، ومواعيد إنجازها ثم دراسة البدائل والأولويات في المشاريع مع كفاءة تقدير المبالغ المالية المخصصة لكل فترة من فترات الإنجاز .

ولعل الكثير من الجماعات المحلية في الدول النامية لا تتوفر على جهاز تخطيطي كفء يقوم بالمهام الموكلة إليه على أكمل وجه ، وإن وجد هذا الجهاز في بعض الدول فعمله صوري يعتمد في كثير من الأحيان على جهاز التخطيط المركزي الذي يدرس المشاريع والبرامج دون وعي كامل بالحاجات المحلية ، وكثيرا ما تقام المشاريع ويصرف عليها الكثير من الأموال ثم تعدل الحكومة عن تنفيذها أو إنجازها ، وتؤثر مثل هذه الحالات بدرجة كبيرة في الدول النامية، حيث تضطر إلى زيادة نفقاتها كي تتفادى النقص في إشباع الحاجات العامة بها .

3- فشل السوق في إشباع الحاجات الأساسية :

يتميز السوق في الدول النامية بالضيق وعدم انتظامه ، ولذلك تتدخل الدولة دائما بإنجاز الكثير من السلع الأساسية للمجتمع والإشراف على تسويق هذه السلع وتحديد ثمنها ، وهذا يحتاج منها إلى مزيد من الإنفاق سواء في الإنتاج ، أو في الإشراف الذي يتطلب مراقبة دقيقة على الأسواق ، حتى لا تنشأ السوق السوداء ، مما يؤدي إلى اختفاء الكثير من السلع وبالتالي تباع بأكثر من الثمن المحدد .

وكلما زاد عدد السكان ، كلما زادت الهجرة إلى المدينة وزادت معها مشاكل السوق أكثر فأكثر ، وهذا ما يحدث دائما ، كما أن سكان القرى النائية ينتقلون إلى المدن لشراء هذه السلع مما يؤدي إلى زيادة العبء على الجماعات المحلية في توفير السلع خصوصا أنها مسؤولة عن إشباع حاجات السكان الأساسية بحكم قربها من السوق ، ولذلك تزيد نفقاتها بصفة دائمة .

إضافة إلى ما سبق يمكن ذكر ثلاثة أسباب أخرى تؤدي إلى زيادة نفقات الجماعات المحلية نوجزها باختصار ، وهي :

أ/ تطور مهام الجماعات المحلية :

إذ أصبحت الجماعات المحلية تلعب دورا هاما في استقطاب الاقتصاديين والاجتماعيين والمهتمين بالتنمية المحلية من خلال ما توفره من فرص استثمار محلية تنموية .

غير أن ما تشهده الجزائر اليوم هو أن جل الجماعات المحلية ونتيجة مواردها المالية بالنظر إلى مستويات التشغيل والتجهيز المنخفضين ليس لها الإمكانات الكافية لإنجاز وتسيير المشاريع وهذا ما يمكن ملاحظاته ميدانيا من خلال تباين معدلات إنجاز المشاريع على المستوى المحلي من بلدية لأخرى مما يستوجب على الجماعات المحلية زيادة النفقات العامة لتغطية عمليات التأخير في الإنجاز مما يشكل عبئا على الدولة .

ب/ التطور التقني المذهل :

إن إدخال الوسائل الحديثة المتطورة للجماعات المحلية لجعلها مواكبة للتحولات الكبرى للاقتصاد الوطني يستدعي زيادة النفقات العامة على جلب هذه الوسائل والآلات .

ج/ تطور مفهوم المالية المحلية :

إذ أصبحت في كثير من البلدان المتطورة تتمتع باستقلالية سواء من حيث الإيرادات أو النفقات، أضف إلى جملة الأسباب السابقة ، انخفاض قيمة النقد واختلال طرق المحاسبة إذ أن الأولى تؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار مما يؤدي إلى زيادة النفقات العامة أما الثانية فتكمن في اختلاف طرق التنفيذ المحاسبي ، وذلك كما لو حدث وأن خصصت إيرادات معينة لنفقات معينة في سنة مثلا كما يسمى بمبدأ تخصيص الإيرادات العامة فإذا ألغيت قاعدة التخصص في السنة الموالية فإن هذه الزيادة في النفقات الناتجة عن تغير طرق المحاسبة تعتبر زيادة في النفقات .

ثانيا: الأسباب غير الاقتصاديـــة [1]

يمكن أن نوجز الأسباب غير الاقتصادية التي تؤدي إلى زيادة النفقات العامة للسكان في الجماعات المحلية للدول النامية في مايلي :

1- قدم المرافق الأساسية وعدم كفاءتها :

وذلك كون أغلبية الدول النامية محملة بأعباء كثيرة نتيجة قدم المرافق الأساسية ، أو عدم وجودها ، والتي تحتاج إلى أموال طائلة ودقة في التنفيذ ، وهذه المرافق الأساسية هي المهام الأولى للجماعات المحلية ، ولذلك فهي تحتاج إلى زيادة نفقات الإنفاق العام لإقامتها أو التوسع فيها أو تجديدها بما يتلاءم وظروف كل مجتمع . فلا تزال مثلا العديد من المدن الجزائرية تعاني من النقص في المجاري الصحية ومجاري المياه ، وكذلك ضعف المرافق الأساسية أو انعدامها في بعض المناطق خاصة الصحراوية منها مما يتطلب من البلديات أو الولايات زيادة الإنفاق العام لتغطية هذا العجز.

---

[1] ـ محمد حابي " التمويل المحلي وإشكالية العجز في الميزانية" مرجع سابق .

2- الزيادة السكانيـــة :

نظرا للزيادة المرتفعة في أغلب الدول النامية ، والتي تتراوح نسبتها بين 2.5% إلى 09% مما يؤثر على برامج التنمية الاقتصادية المحلية وعلى قدرة الجماعات المحلية في استيعاب الحاجات المتزايدة للسكان ، إضافة إلى عامل الهجرة من الأرياف إلى المدن الذي يسبب الكثير من الاضطرابات في معظم الخدمات المقدمة للسكن كالمواصلات والمياه ... إلخ ، مما يجعل السكان يعانون دوما من الاحتياج المستمر مما يدفع الجماعات المحلية إلى زيادة نفقاتها بدرجة كبيرة حتى تلبي الحاجات المتزايدة بكفاءة .

3- التوسع العمراني للسكان :

وهو يؤدي بالجماعات المحلية إلى زيادة نفقاتها لتغطية المتطلبات الضرورية لهؤلاء السكنات كتوسع شبكات المياه وقنوات الصرف الصحي مما يزيد في نفقات قسم التجهيز والاستثمار .

المطلب الثالث : مشاكل متعلقة بالجباية

بعد التعرض للجباية المحلية من الناحية النظرية والتطبيقية أي محتوى الجباية المحلية من جهة والنسب المتعلقة بها من جهة أخرى وبالرغم من أن الجباية المحلية تعتبر المورد الرئيسي لميزانية البلديات حيث تساهم بنسبة 90% من إيراداتها ، إلا أن هذه النسبة غير ثابتة وتصل إلى أقل من 17%في بعض البلديات وعليه فهي عاجزة عن تغطية نفقاتها وتبقى مردودية الجباية المحلية قليلة مقارنة بجباية الدولة وهو ما يجرنا إلى البحث عن المشاكل التي تعاني منها الجباية المحلية .

أولا : عدم المساواة في توزيع الموارد الجبائية : حيث تظهر على صعيدين

1- عدم المساواة في توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية :

حيث يعتمد هذا التوزيع على الإعانات والمساعدات المالية المقدمة من طرف الدولة إلى الجماعات المحلية ويطلق عليه اسم معادلة التوزيع العمودي (Péréquation verticale)[1] .

[1] -Fabrice Robert , Op.cit , page 48 .

باعتماد هذا الأساس يمكن أن يحدث سوء لتوزيع الثروة كون الجماعات المحلية تختلف في وضعياتها المالية (هناك الفقيرة والغنية منها) . وهنا يكمن التساؤل حول معيار التوزيع أهو محدد أم جزافي تقديري .

الحقيقة يتعذر وجود معيار موضوعي وعادل تعتمد عليه الدولة في توزيع منتوج الإيرادات الجبائية بينها وبين الجماعات المحلية ، فالضرائب المحلية هي في نفس الوقت ثقيلة ومعقدة وذات نمو بطيء لا يمكنها تغطية الاحتياجات التي هي في زيادة مستمرة ، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يوجد ضرائب تفرضها الدولة على كامل إقليمها تتصف بالوفرة والسرعة والمردودية وهنا يكمن المشكل حيث الدولة تستفيد بحصة كبيرة من الموارد التي تحقق عائدات وفيرة ولا تستفيد البلديات إلا من نسب ضئيلة ، مثلا الرسم على القيمة المضافة (TVA) فنصيب الدولة منه هو 85% بينما نصيب البلديات هو 5% منه وهي نسبة جد ضئيلة، مع عدم احترام الجهة عند التوزيع (5%) ، فباعتبار هذه الضريبة تفرض على الاستهلاك فالأحق أن تستفيد منها الجماعات المحلية الأكثر استهلاكا (أي التي يوزع فيها المنتوج) حيث ليس من الضروري أن يكون المكان الذي ينتج هو نفسه الذي يستهلك فيه .

2- اللاعدالة في توزيع الموارد الجبائية بين البلديات :

ويطلق على هذا التوزيع اسم معادلة التوزيع الأفقي (Péréquation horizontal) وهو ما يلزم تقسيم الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية الأكثر غنى إلى الأقل غنى."[1] فدور هذا التوزيع هو محاولة إزالة الفوارق المالية بين الجماعات المحلية . إلا أن هذا غير مجد نظرا إلى شح الموارد الجبائية المتحكم فيها .

ويعود السبب بدرجة أولى إلى التقسيم الإقليمي للجماعات المحلية حيث تجاهل قانون84-09 المؤرخ في 14-02-1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد الوضعية المالية السلبية لعدد كبير من البلديات ، إذ تم التقسيم حسب معايير تاريخية من جهة وعشائرية من جهة أخرى دون الأخذ

[1] -Fabrice Robert , Op.cit , page 49.

بعين الاعتبار لحجم النشاطات الاقتصادية التي ستكون في محيط الجماعة المحلية ، وبالتالي حجم الموارد المالية التي يمكن لكل بلدية أن تحصل عليها . فهذا التقسيم الإداري غير العادل أفرز عدم توازن جهوي فظهرت بلديات جد فقيرة وأخرى فاحشة الثراء.

كما شكل النظام الجبائي المطبق على معظم الجماعات المحلية عرقلة لعمليات التنمية الموجهة إلى المناطق الفقيرة ، فمن المفروض تكييف النظام الجبائي حسب المعطيات الاقتصادية التي تشتمل عليها كل جماعة محلية.

ثانيا : ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيان :

يعد الغش والتهرب الضريبيان مشكلا ينخر كلا من الجباية المحلية وحتى جباية الدولة فالأول (الغش الضريبي) الذي يكون من خلال طرق ووسائل للتخلص من دفع الضريبة بشكل مخالف للقانون كتزوير الوثائق مثلا .

أما الثاني (التهرب الضريبي) يكون من خلال استغلال ثغرات موجودة في القانون للتخلص من دفع الضريبة .

ويعود سبب الظاهرتين إلى مجموعة عوامل تعكس عدم فاعلية النظام الضريبي وهي كالتالي:

- تعدد الضرائب المفروضة على نفس الوعاء الضريبي وهو ما يؤدي إلى قتل الضريبة* . إضافة إلى تعقد طرق فرض الضريبة وطرق التحصيل . على غرار كثرة الإجراءات والوثائق المتعلقة بالتصريح أو التحصيل .
- صعوبة التقدير الفعلي للوعاء الضريبي مما يضطر المصالح الضريبية إلى التقدير الجزافي وهذا ما يسبب التهرب الضريبي .

* حسب قانون لافر (كثرة الضريبة تقتل الضريبة) . يعني وجود علاقة طردية بين الضريبة وما يتم تحصيله منها . فكلما زادت النسبة كلما زادت العوائد . لكن هذا يستمر إلى مرحلة معينة – الذروة – حيث تنخفض عوائد الضرائب مع ارتفاع نسب فرض الضريبة وهو راجع أساسا إلى التهرب الضريبي بفعل الأثر العكسي للضغط الضريبي على المكلف .

– اللاعدالة في تطبيق الضريبة بالرغم من أن العدالة هي هدف من أهداف الضريبة إلا أنه هناك عدم مساواة بين الفئات الخاضعة للضريبة وهذا ما يؤدي إلى خلق سبب من أسباب التهرب الضريبي .

– إضافة إلى العامل النفسي للمكلف المتمثل في عدم وعي المكلفين بضرورة دفع الضريبة خاصة وأنهم لا يعرفون مصير أموالهم ومصلحتهم في دفعها بفعل الاعتقاد السائد أن الدولة سيئة في تسيير الأموال العمومية .

– تلعب سياسة الإنفاق العام دورا أساسيا فكلما كان استخدام الأموال العمومية بطريقة جيدة كلما قل التهرب ، كما يشير بعض الكتاب أنه إذا تم استخدام الضريبة في مشاريع لا اجتماعية ولا اقتصادية تجعل الطبقات التي تتحمل ضرائب أكبر تشعر بالظلم مما يدفعها إلى مقاومتها بالتهرب .

ثالثا : مشاكل متعلقة بالمركزية وعراقيل أخرى

– إن فرض الضريبة اختيار حصري للسلطة التشريعية كما تخضع الضرائب لقواعد محددة مرتبة ترتيبا صارما في إطار قانون المالية السنوي ، وعليه لا يجوز للجماعات المحلية بما فيها البلدية تأسيس أو قبض الضرائب إلا تلك المنصوص عليها صراحة ، فمركزية النظام الجبائي لا تخدم على الإطلاق الاستقلالية المالية للجماعات المحلية .

فالجماعات المحلية[1] لا تملك أي قدرة لإنشاء الوعاء الضريبي المحلي ، فسلطة القرار التي تتلقاها الجماعات المحلية في فرض الضريبة ليس لها أي صدى فلا تستطيع خلق إيراد جبائي محلي لنفسها من أجل تغذية ميزانيتها . كما لا تستطيع التحكم في معدلات الضريبة بين مختلف فئات المجتمع باعتبارها أدرى بسكانها* كما أنه لا يمكن للجماعات المحلية بما فيها البلدية التحكم في مواردها

---

[1] -Guy Durand, « Finances publiques - corrigés d'examens » , L.G.D.J , Edition 1998 Paris , page : 91-94 .

* نجد أن المشرع نص على محدودية التصويت على المعدلات الضريبية المحلية ، وذلك لتفادي النمو الكبير للضغط الجبائي المحلي . فنجده منح حرية مقيدة للتصويت على بعض الضرائب المحلية آخذا بعين الاعتبار المستوى المعيشي للسكان ، لكن في إطار سقف لا يمكن تجاوزه .

الجبائية باعتبار أن الإدارة الجبائية تابعة مباشرة للدولة بما فيهم أعوانها (ممركزون) هذا من جهة كما أنه لا يمكنها صرف مواردها المالية حسب اختياراتها .

فالسلطة الوحيدة الممنوحة لها هي تحديد المبلغ الخاضع للضريبة بدقة من خلال ما هو موجود ومؤطر في القانون .

- إضافة إلى ذلك تهاون الجماعات المحلية نتيجة للاعتماد المتزايد على الإعانات الحكومية المركزية، وبالتالي لا يوجد الدافع أو الحافز الكافي للبحث في تعبئة المزيد من الموارد المالية في المحليات ويساعد على ذلك أيضا طريقة حساب إعانة الحكومة المركزية التي تشجع بدورها على تعميق حالة الاسترخاء الموجودة في المحليات كالإلغاء المستمر لديون البلديات كما حدث بين سنتي : 2000-2007 .

- نقص الكوادر المدربة على التحصيل في الجماعات المحلية ومباشرة ومتابعة عمليات التحصيل و المراجعة.

المبحث الثاني : الحكم الراشد كمسعى للإصلاح

يعتبر الحكم الراشد أهم وسيلة حالية لإصلاح أية منظمة حكومية ، لأنه لا تنمية في بلد محدد ما لم يصاحبه حكما راشدا يكون فعالا يساعد على تحديد الاحتياجات ورسم الخطط، فقد تقوم الدولة أو الحكومة بتحديد الأولويات وتطوير ميادين النفقة وتصرف أموال طائلة لكن كل تلك الجهود لن تكلل بثمار ما لم يكون هناك نظام راشد في التسيير . إذن ما المقصود بالحكم الراشد ؟ وإلى أي دلالة يمكن أن يأخذنا هذا المفهوم ؟وما هي القاعدة التي انطلق منها حتى أصبحنا نقول اليوم بأن هناك حكم راشد؟ وإن كان فعلا ، فما هي المعايير التي تجعلنا نسلم بوجوده؟كل تلك الأسئلة يمكن الإجابة عنها في هذا المبحث .

المطلب الأول: التطور التاريخي والمفاهيمي للحكم الراشد .

الفرع الأول : زمنيا

تعود جذور مصطلح الحكم الراشد إلى حقبة الثلاثينات من القرن الماضي حيث كان أول استخدام لها من قبل[1] الإحصائي الأمريكي Ronald Coase في مقال له بعنوان The nature of the fium (1937) أما من الناحية القانونية فكان أول تداول لمصطلح الحكم الراشد في القانون الفرنسي سنة 1978 تعبيرا عن تكاليف التسيير . فلم يخرج المصطلح عن حيزه الاقتصادي والتسييري ،إلا أن اغلب الدراسات أشارت إلى الأصل الانجليزي للمصطلح .

الفرع الثاني: موضوعيـــا

عرفت فترة السبعينات والثمانينات استعمالا واسعا لمصطلح الحكم الراشد خاصة من طرف البنوك والمؤسسات المالية ، فاستعمل المصطلح عند تحضير المشاريع ومنح القروض[2] محاولة منها تنظيم العلاقة بين المساهمين والمسيرين بواسطة إجراءات تدعم الثقة بين الطرفين تحت غطاء مبادئ

[1]-غالم جلطي ولخضر عزي ،مقال بعنوان " الحكم الراشد وخوصصة المؤسسات ،مقال منشور بدفاتر MECAS ، العدد 02 ، 2006 ، جامعة تلمسان، ص 254.

[2] – Javier Santiso ,"A la recherche de la démocratie" , Ibn Khaldoun .EDIK , Alger 2004 , p 123 .

الحكم الصالح ، كما عرفت هذه الفترة تداول المصطلح من قبل ثمان وعشرين (28)[1] شخصية بارزة (رؤساء – مفكرين– سياسيين...) وهو ما عكس الدور المستقبلي المنتظر من الحكم الراشد.

وتماشيا مع الأوضاع والظروف الدولية على غرار العولمة والأزمات الاقتصادية والاجتماعية الدولية التي أصبحت تهز دول العالم (اقتصاديا ، اجتماعيا ، سياسيا...) خاصة في ظل الانفتاح والحرية. توسع استخدام مصطلح الحكم الراشد وصار ضرورة حتمية ورمزا للفعالية والتسيير الجيد والإصلاح وأصبح متداولا على لسان المؤسسات الدولية كشرط ضروري للقيام بأي عملية إصلاح أو تحويل هيكلي حفاظا على المال العام من جهة و ضمان رفاهية واستقرار اجتماعي ومادي للمجتمع من جهة أخرى.

المطلب الثاني : تعريف الحكم الراشد .

تعددت التعاريف والمفاهيم التي تصب في معنى الحكم الراشد إلا أن الغموض والالتباس ميز اغلب الدراسات والتقارير المهتمة بهذا الشأن ، نتيجة الامتداد الواسع لهذا المصطلح وتداوله في عدة مجالات (سياسة ، اقتصاد ، اجتماع ...) هذا من جهة .

ومن جهة أخرى مشكل الترجمة إلى اللغة العربية حيث نجد استعمال المصطلح : حوكمة ، حكمانية، حاكمية ، الحكم ... للدلالة على نفس المعنى والمضمون .

وتعريجا على ذلك شمل هذا البحث مصطلح " الحكم الراشد " لعدم الخوض في الاختلافات والتناقضات والتركيز على الأهداف والمبادئ السامية التي جاء بها هذا المصطلح ، مع الاكتفاء بالتعاريف الرسمية الصادرة عن المنظمات والمؤسسات الدولية .

[1]- Philip Moreau - Defarges , ‘’La gouvernance’’ ,collection encyclopédique ,Paris, France,2003,P09 .

الفرع الأول : التعريف الأدبي

تتكون العبارة من كلمتين :

الحكم[1]: تعني شؤون البلاد (مصدر) وكذلك تعني القضاء .

الراشد[2] : تدل كلمة رشد على استقامة الطريق.

إن جمع المعنَيَيْن يعكس ما تصبو إليه العبارة فهي تدل على إدارة وتسيير شؤون البلاد بنوع من التميز والجدية .

كما ورد ذكر الكلمتين (الحكم – الراشد) في القرآن الكريم من خلال مناسبتين:

"أليس منكم رجل رشيد "[3] حيث جاء تعبير رشيد للدلالة على : النهي عن ارتكاب المعاصي والفواحش.

"...وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل " [4] وعبر مصطلح " الحكم " عن :القضاء بين الناس بالعدل والقسط إذا قضيتم بينهم .[5]

من هنا يمكن شرح عبارة الحكم الراشد حسب التفسير كتعبير عن الخلافة على الأرض في طاعة الله ورسوله وولي الأمر من خلال تطبيق ما جاء في القرآن الكريم.

الفرع الثاني : التعريف الموضوعي

تعددت المعاني و الأفكار الدالة على مفهوم الحكم الراشد لكن نجد الأهم والأدق ما تداولته تقارير المنظمات الدولية باعتبارها أكثر إلماما بظروف الدول الرائدة في هذا المجال و التي استنبطت منها تعاريفا للحكم الراشد بحكم التجربة و المتابعة ، و جاءت أهم التعاريف كما يلي :

[1] - أبي الحسن احمد بن فارس زكريا "معجم مقاييس اللغة " ، محمد هارون ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ،(1395هـ، 1975م) ، جزء2 ، ص 398 .

[2] - أبي الحسن احمد بن فارس زكريا ، **مرجع سابق ، ص 398 .**

[3]- سورة هود – الآية [78]

[4]- سورة النساء – الآية [58]

[5]- حسب تفسير الميسر .

أولا : تعريف البنك العالمي

كان أول استعمال لمصطلح " الحكم الراشد "سنة 1989 في تقرير بعنوان : من الأزمة إلى نمو مستديم . حيث عرف على أنه الطريقة التي تمارس بها الدولة وسلطاتها قوتها التسييرية في المجال الاقتصادي والاجتماعي .[1]

كما جاء في تعريف آخر على أنه :" ممارسة السلطة في تدبير موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية من أجل التنمية ".[2]

إن إعطاء الصبغة الاقتصادية للحكم الراشد من طرف البنك العالمي تعززت أكثر بتوجه الدول النامية لسياسات التعديل الهيكلي ولجوئها إلى الاستدانة من البنك .

ثانيا :تعريف البرنامج الإنمائي للأمم المتقدمة [3]

اعتبرت الحكم الراشد على أنه تطبيق تسيير فعال للأنظمة الاقتصادية، السياسية والإدارية عند كافة المستويات و الأطراف الفاعلة (دولة ،مجتمع ، خواص...) . وأنه وسيلة لزيادة الفاعلية و النجاعة عند التسيير والإدارة واتخاذ القرارات .

ثالثا : تعريف الــ L'OCDE :

أعطت تعريفا للحكم الراشد بالنظر إلى الأهداف المنتظرة والشروط الواجب توفرها في الحكم الراشد وذلك على النحو التالي[4]:

" الحكم الراشد مرتبط بمجموعة من المنظمات التي تمثل الديمقراطية في الشعب ، هذه المنظمات مرتبطة بواسطة شبكة متينة من القوانين والمسؤولية لها أهداف تتمثل في تحقيق المنفعة لكافة المجتمع".

[1] - La Banque Mondial (1992) , " Gouvernance and development , Washington – OCDE – 1995 .
www.Banque mondial.org

[2] – عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان "الحكم الصالح" مقال منشور بمجلة المنظمة العربية للتنمية الادارية – الادارة الرشيدة والاصلاح الاداري والمالي ، 2009،مصر ، ص 219.

[3] – الزايري مصطفى، مقال بعنوان " الحكم الصالح وللكفاءة الاقتصادية" ،مقال منشور بمجلة MECAS ، العدد 2 ، 2006 ، جامعة تلمسان ، ص 228 .

[4] –Rapport de L'OCDE , les orientations de la participation au développement et la bonne gouvernance . voire le site de L'OCDE : www.OCDE.com .

رابعا : تعريف الحكم الراشد من قبل المشرع الجزائري

لقد لمح القانون 06- 06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة إلى الحكم الراشد من خلال المادة الثانية في الفصل الأول[1] المتعلق بالمبادئ العامة :" هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية ".

كذلك في المادة (11) والمتعلقة بتسيير المدينة حيث تحدثت عن ترقية الحكم الراشد في مجال تسيير المدن عن طريق :

- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة .
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة .
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها .

فالمشرع الجزائري ربط الحكم الراشد بمبدأين مهمين : الشفافية والاهتمام بانشغالات المواطن .

إن وجهة نظر المنظمات الدولية الكبرى وكذلك المشرع الجزائري حول الحكم الراشد يتقارب نسبيا خاصة في السنوات الأخيرة وذلك من خلال تبني مفاهيم واسعة تجسد الخطوط العريضة للحكم الراشد حيث أصبحت متداولة في الاتفاقيات والملتقيات الدولية و صالحة لكل الميادين على الصعيدين الجزئي (المنظمات ، المقاولات والجامعات ...) والكلي (هياكل الدولة و قطاعاتها مجتمعة ...).

[1]- القانون رقم 06.06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427هـ الموافق لـ 20 فبراير 2006 المتضمن لقانون التوجيهات المدنية .

المطلب الثالث : عناصر الحكم الراشد

يستنبط الحكم الراشد مدلوله من خلال تفاعل ثلاث عناصر أساسية وهي: القطاع العام(الدولة أو الحكومة) ، القطاع الخاص والمجتمع المدني .

الفرع الأول : الحكومة (الدولة)

وتمثل السلطة العليا المنتخبة أو ما يعبر عن السلطة التنفيذية و التشريعية ، فلها سلطة المراقبة وممارسة القوة ولديها مسؤولية الخدمة العامة وبالتالي خلق محيط وبيئة مساعدة مهمتها العمل على[1]: - وضع إطار قانوني وتشريعي مستقر وثابت فعال وعادل للأنشطة العامة والخاصة .

- تعزيز الاستقرار والمساواة في السوق .
- الاهتمام بتوفير السلع .
- القيام بالخدمات العامة بفعالية ومسؤولية .

وعلى إثر هذه الوظائف تواجه الحكومة العديد من التحديات ، ذلك أن الحكم الراشد يصب اهتمامه على الأفراد الأكثر فقرا وذلك من خلال توفير حياة أفضل لهم وإسماع صوتهم . تستطيع الدولة أن تتدخل وبكافة الطرق من أجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية لما تتوفر عليه من سلطة وقوة على كافة ممتلكاتها ومواردها . لكن كل هذا لا يتحقق إلا في إطار قانوني تشاوري مع كافة الأطراف ، لا يظهر إلا بواسطة أجهزة تشريعية وتنفيذية وأحزاب ممثلة للشعب تظهر احتياجاته وحقوقه وخاضعة للشعب من خلال الرقابة الدورية عليها . فالثقة المتبادلة بين الطرفين تعطي للحكومة مصداقية شرعية إلا أن تقليص دور الدولة جعلها تعيد ترتيب وظائفها وتكيفه بما يسمح بتحقيق الصالح العام من خلال الإجراءات التالية :

- توفير بيئة مساعدة للقطاع الخاص يعتمد على السوق الحرة .
- زيادة المساءلة و اللامركزية في مختلف وظائف الدولة .
- حماية الدولة خاصة فيما تفرضه التكتلات الإقليمية .

[1]- الطيب بولوصيف "الحكم الراشد المفهوم والمكونات" ، مداخلة في ملتقى الديمقراطية الصاعدة ، جامعة ورقلة ، 2005 .

الفرع الثاني : القطاع الخاص :

يعرف القطاع الخاص بشكل عام بأنه " ذلك الجزء من الاقتصاد الغير خاضع لسيطرة الحكومة ويدار وفقا لاعتبارات الربحية المالية " .أما من ناحية المحاسبة القومية فيُعَرَّف على أنه يشمل : المشروعات الخاصة ، القطاعات العائلية ، الهيئات التي لا تهدف للربح ، وتخدم العائلات، وذلك بفضل النظر عن ملكية المقيمين (أو غير المقيمين) للشركات الخاصة[1].

من الملاحظ أن القطاع الخاص أصبح له أهمية في السياسات المتبعة من طرف الدولة، خاصة بتراجع دور الدولة من جهة و فسح الطريق أمام القطاع الخاص لما يوفر من ميزات على القطاع العام من جهة أخرى ، و ذلك على النحو التالي :[2]

– تميز القطاع الخاص بكفاءة عالية مقارنة مع القطاع العام مما يؤدي إلى توفير في الموارد المالية وتحسين الأداء في مجال الخدمات التي يوفرها .

– يتفوق القطاع الخاص على القطاع العام فيما يخص تجميع الادخار المحلي و الأجنبي و توجيهه إلى المشاريع الأكثر ربحية الأمر الذي يساهم في زيادة معدلات النمو الاقتصادي وبالتالي زيادة دخل الفرد .

– يتصف القطاع الخاص بإتباع الأساليب الإدارية الحديثة وكذلك باستعمال تكنولوجيا متطورة مما يساعد على تجديد الأصول الثابتة وزيادة جودتها في الاقتصاد العالمي ورفع نوعية القوى العاملة البشرية مما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية .

– كذلك خوصصة المؤسسات العمومية يؤدي إلى إزالة أعباء مالية وخسائر كبيرة تتكبدها الخزينة العمومية سنويا .

– القطاع الخاص له القدرة على تقديم وسائل للحد من الفقر وكذلك له القدرة على توفير اقتصاد مستدام قوي وفعال يزيد من الدخل ويوفر فرص عمل أكثر من القطاع العام .

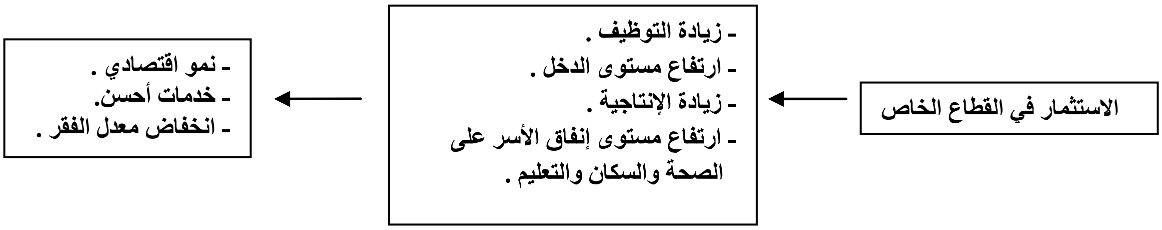
---

[1] – مولاي لخضر عبد الرزاق – بونوة شعيب " متطلبات تنمية القطاع الخاص بالدول النامية" مقال منشور بمجلة MECAS ، جامعة تلمسان ، العدد 4، ديسمبر 2008،ص386.

[2]– عدي قصيور "الآثار المالية والاجتماعية لتمويل القطاع الخاص" ، الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي ، ص 101 .

من هنا أصبح القطاع الخاص شريكا هاما لا يمكن الاستغناء عنه في تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية ، وعبَّر مشروع الألفية التابع للأمم المتحدة عن ذلك من خلال :

الشكل رقم (07) : أهمية الاستثمار في القطاع الخاص



المصدر : تقرير مشروع الألفية التابع للأمم المتحدة – 2005 –

الفرع الثالث : المجتمع المدني

أصبح مفهوم المجتمع المدني مقترنا بالدولة الحديثة فهو يعبر عن قطب ثالث إلى جانب الدولة والقطاع الخاص ، استمد هذا الأخير شرعيته ومصداقيته منذ التسعينات نتيجة زيادة الاتجاه نحو الديمقراطية ، وبروز شروخ كبيرة بين الدولة والشعب أفرزتها الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . فكان لابد من وسيلة لتقريب وجهات النظر والحوار بين الطرفين . حيث نادى[1] بيتر داركر عام 1994 بضرورة قيام قطاع اجتماعي مستقل وقائم بذاته ، مكون من منظمات المجتمع المدني والجمعيات الخيرية وغيرها من المؤسسات الرابحة لكي تتولى تقديم الخدمات الاجتماعية التي كانت تعتبر من مهام الأجهزة العامة وقد عمدت منظمات المجتمع المدني في تنظيم علاقاتها وتوحيد مواقفها وحملاتها منذ 1998 تنظيم أكبر مسيرات الاحتجاج ضد OMC أثناء انعقاد مؤتمر سياتل، حيث تجمع حوالي 50 ألف ناشط من مختلف دول العالم ونجحوا في تحقيق مكاسب جماعية ، من هنا استطاعت منظمات المجتمع المدني الحصول على الاعتراف بوجودها وفاعليتها كقوة مؤثرة في الأحداث العالمية .

ويمكن وصف المجتمع المدني على انه كل الأفراد والمنظمات الذين :

– يبذلون جهدهم دون هدف رابح .

[1]– عبد الرحمن أحمد بلال "من أدب المجتمع المدني ، الشفافية،الفساد والتنمية" المنظمة العربية للتنمية الادارية ،مصر ، 2007 ، ص 243 .

- يناضلون من أجل احترام القيم العالمية وحقوق الإنسان الديمقراطية والقانون الدولي .

- يعملون بالاعتماد على الوسائل السلمية وبالاستقلال عن المصالح التجارية والسلطات العمومية والأحزاب السياسية والبرامج الدينية .

- يسعون لتهيئة الرأي العام وتعميق الوعي الجماعي بالقضايا الهامة مثل الحريات العامة و التضامن، المساواة ، التعددية ، النظافة ، حماية الطبيعة وتحسين نوعية الحياة ...

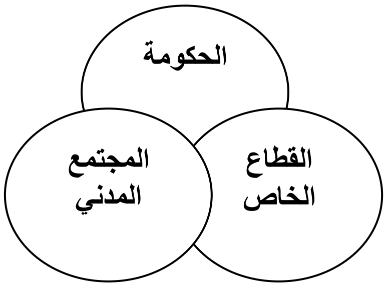
أما تعريف المجتمع المدني فهو :" كيان يلعب وسيط بين الدولة والمواطن من خلال مكونات المجتمع المدني [1]: النقابات ، المنظمات المهنية ، منظمات حقوق الإنسان ، المنظمات غير الحكومية (ONG) للتنمية ، منظمات حقوق المرأة والمجموعات البيئية ومراكز البحث الفكري والتكتلات الدينية والحركات الشعبية الأهلية أي البنى الاجتماعية التقليدية (منظمات المجتمع المحلي) والمجموعات الدينية (الحركات الشعبية الأهلية)[2] .بصفة عامة كل المؤسسات المستقلة عن الدولة ، مع اختلاف حول اعتبار بعض القطاعات عن المجتمع المدني ، كالمجموعات المحلية ، وسائل الإعلام، الجمعيات البرلمانية و مؤسسات التبرع ....

إن العناصر الثلاث (الحكومة ، القطاع الخاص ، المجتمع المدني) تشكلت كاملا فيما بينها الأول (الحكومة) تعمل على خلق محيط اقتصادي وقانوني واجتماعي ملائم ومحفز لاستغلال جميع الطاقات والإمكانيات المتاحة في إطار تنظيمي وقانوني . أما الثاني : (القطاع الخاص) فدوره يكمن في استغلال الإمكانيات التي يوفرها القطاع العام في جو من المنافسة الشريفة لتحقيق أهداف عامة (شغل ، توفير حاجيات ...) وأهداف خاصة (أرباح ومكاسب) ، أما العنصر الثالث والأخير (المجتمع المدني) فدوره يكمن في محاولة التوفيق بين القطاعين العام والخاص وإسماع صوت الفئات المتضررة من سوء استخدام المحيط ويمكن تمثيل ذلك كما يلي :

[1] -Rapport , Commission Economique pour l’Afrique et centre (ECA) de développement , sous régionale , 2002 Addis Ababa . Ethiopie .

[2]- زينة حلمي "المجتمع المدني العربي " تقييم التاويلات وتعيين التحديات شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية بالتعاون مع مؤسسة هينرخ بُل - مكتبة الشرق الاوسط ، سبتمبر 2004 ، www. Boel-meo.org.

شكل رقم 06 :يوضح التكامل بين عناصر الحكم الراشد .



المصدر : المعطيات السابقة .

المطلب الرابع : معايير قياس الحكم الراشد :

لقد اختلف الباحثون و المنظمات المختصة في المجال في إيجار صيغة موحدة لمعايير الحكم الراشد ، هذا نظرا لاختلاف وتباين الوضعية العامة لكل بلد (التنمية ، التراث ، الثقافة ، مستوى التطور...) ، وهو ما ألزم كل دولة التكيف وإتباع مؤشرات معينة على حسب ظروفها مع التدرج في تطبيق كل معيار بعد التعرف على مواطن الحكم السيئ (Poor gouvernance) الذي يتميز بـــ [1]:

– الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح والصريح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة ، وبين المال العام والمال الخاص ، وينحو بشكل دائم إلى استخدام الموارد العامة أو استغلالها لمصلحة خاصة .

– الحكم الذي ينقصه الإطار القانوني ، ولا يطبق مفهوم حكم القانون بحيث تطبق القوانين استثنائيا وتعسفيا ، ويعفي المسؤولون أنفسهم من تطبيق القوانين .

– الحكم الذي لديه عدد كبير من المعوقات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي بما يدفع نحو أنشطة الربح الريعي و المضاربات.

– الحكم الذي يتميز بوجود أولويات تتعارض مع التنمية وتدفع نحو هدر الموارد المتاحة .

– الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة أو مغلقة وغير شفافة للمعلومات ، وصنع القرار بشكل عام ، والسياسيات العامة بشكل خاص .

[1] ـ الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مقال بعنوان مفهوم الحكم الصالح لحسن كريم ، مركز دراسات الوحدة العربية مع المعهد السويدي بالأسكندرية ، ط1 ، بيروت ، ديسمبر 2004 ، ص 101 .

- الحكم الذي يتميز بوجود الفساد وانتشار آلياته و ثقافته بما في ذلك القيم التي تتسامح مع الفساد .

- وأخيرا الحكم الذي يتميز باهتزاز شرعية الحكم وضعف ثقة المواطنين به .

إذ توفر مثل هذه المظاهر في حكم أي دولة يوحي بوجود حكم غير صالح يتطلب تطبيق معايير ومقاييس الحكم الراشد بتدرج وحسب الظروف الداخلية والخارجية للبلد .

تعددت المعايير والمقاييس حسب أولويات كل جهة فهناك من رتبها حسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية ثم السياسية من خلال الاعتماد على معيار على حساب آخر ،لكن تبق معظم المعايير مشتركة ، وتصب في معنى واحد وهو الحكم الراشد ، من خلال تفعيل المشاركة بسيادة القانون و المسائلة و الشفافية كما يلي :

الفرع الأول : المشاركة :

المشاركة مفهوم مرتبط بالمجتمع المفتوح والديمقراطي ، بمعنى[1] تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات ، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريقة مباشرة أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم كالمجالس المحلية المنتخبة . ولكي تكون المشاركة فعالة ، يجب أن يتوفر لأعضاء الجماعات المحلية فرصة وافية متساوية لإدراج مطالبهم على جدول أعمال الحكومة ، ولطرح همومهم تعبيرا عن الخيارات التي يفضلونها كحصيلة نهائية لعملية ضع القرار.

يتألف مفهوم التنمية البشرية الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من ثلاث عناصر رئيسية هي [2]:

تنمية الإنسان ، أي تعزيز القدرات البشرية والصحية لكي يتمكن الناس من المشاركة الكاملة في مختلف نواحي الحياة ، والتنمية من أجل الإنسان ، بمعنى توفير الفرصة لكل الناس للحصول على

---

[1]- بومدين طاشمة "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر" جامعة تلمسان ، مقال منشور على موقع :
www.science juridiques ahlamontada.net/montada-f23tipic-t197.html..

[2] - برنامج ادارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الامم المتحدة الإنمائي. www.pogar.org

أو اكتساب حصة عادلة من المنافع الناتجة عن النمو الاقتصادي ، والتنمية بالإنسان ، بمعنى توفير الفرصة لجميع أعضاء المجتمع للمشاركة في تنمية مجتمعهم وهو موضوعنا ، فتوزيع القوة السياسية والاقتصادية والاجتماعية على نطاق واسع في المجتمع يمكن الناس من التأثير على الأداء الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع ، أي أن للناس الحق في أن تتاح أمامهم سبل متنوعة لممارسة السلطة ، ويوحي المنطق الكامن خلف هذه الرؤية بأن المشاركة وسيلة وغاية في آن واحد ، من هنا يتضح لنا أن المجتمع القائم على المشاركة شرط مسبق للتنمية في عالم اليوم ، فالمشاركة تمكن المجتمع من الاستخدام الأمثل لطاقات وقدرات أفراده وجماعاته المنظمة باختيار ممثليه عن طريق الإنتخاب ، فهي تدعو إلى إعطاء دور أكبر للمجتمع المدني وتوجب تطبيق اللامركزية على صعيد الإدارة العامة أو الحكومية ، وتمكن المواطنين من المشاركة في بنية السلطة بشكل ديمقراطي ومن التأثير على السياسات الاجتماعية المشرّعة . وأخيرا فسح المجال أمام تنمية تراعي النوع الاجتماعي أي إعطاء فرصة للمرأة .

فالمشاركة هي مستمدة من الإنتخاب ، الديمقراطية ، اللامركزية ، التشريع ، ومراعاة النوع الاجتماعي . و ذلك كالآتي :

أولا : الديمقراطية

الديمقراطية كما هو معلوم – لفظ مرجعه لأصل إغريقي وتتكون من كلمتين هما demos وتعني الشعب ، cratos وتعني السلطة ، فالديمقراطية تعني سلطة الشعب* . وعلى ذلك فهي مذهب سياسي يهدف إلى إشراك الشعب في الحكم [1] .

إن للديمقراطية أوجه وسمات لكل دولة الحق في اعتماد شكل أو طريقة تستمدها منها ، ويمكن حصر الضرورية منها في [2]:

* هناك معادلة معروفة لتعريف الديمقراطية بشكل مختصر ، أدلى بها الرئيس الأمريكي أبراهام لنكولن (1861-1865) عند افتتاحه للمقبرة الوطنية في كيتسبورك 1863 ، حيث قال " إنها سلطة الشعب من خلال الشعب وللشعب " .

[1] –محمد انس قاسم جعفر "ديمقراطية الادارة المحلية الليبرالية والاشتراكية" ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، ص 46 .

[2] - جون تايلور ، مداخلة في مؤتمر " الحكم الصالح من أجل التنمية في الدول العربية " مبادرة إقليمية عربية بالتعاون مع PNUD و OCDE ، 6 فيفري 2005 . www.OCDE.ORG .

- التحكم بقرارات الحكومة حول السياسات العامة فيما يخص ممثلين منتخبين عن الشعب ، يتم انتخابهم في انتخابات دورية وعادلة ، أين يمارس ممثلو الشعب المنتخبون سلطاتهم الدستورية دون مواجهة معارضة تعلو هذه السلطات من قبل مسؤولين غير منتخبين ، مع فسح المجال على التعددية ممثلة في المعارضة .

- يحق لجميع البالغين التصويت في الانتخابات وترشيح أنفسهم لتولي مناصب عامة ، كما يحق للمواطنين التعبير عن رأيهم فيما يتعلق بالشؤون السياسية دون خطر تعرضهم للعقاب من قبل الدولة .

- يحق للمواطنين السعي لإيجاد مصادر أخرى للمعلومات كوسائل الإعلام الإخبارية ومثل هذه المصادر يحميها القانون ، كما يحق تشكيل مؤسسات وهيئات مستقلة ، بما في ذلك أحزاب سياسية وجماعات مهنية مستقلة .

- الحكومة تعمل خارج أي إكراه خارجي كالتعرض إلى ضغوطات من قبل التحالفات والتكتيكات .

كما يتميز النظام الديمقراطي بمجموعة من الخصائص الأساسية التي لا قيام له بدونها ، بحيث يصدق القول على كل نظام لا توجد فيه إنه نظام غير ديمقراطي ، وأبرز هذه الخصائص الأساسية وأظهرها أمران هما :

- سيادة الشعب .
- الإقرار بحقوق الأفراد وحرياتهم وضمانها .

1- سيادة الشعب :

حيث أن السيادة هي تلك السلطة العليا التي تملك حق التشريع والتي لا تعرف بجانبها أو فوقها فيما تنظم من علاقات سلطة عليا أخرى ، فهي سلطة تسمو فوق الجميع وتفرض نفسها على الجميع بما تملك من سلطة الأمر والنهي العليا ، وعبرت الأنظمة الديمقراطية بأن صاحب السيادة فيها هو الشعب أو الأمة ، فيقال بأن السلطة مصدرها الشعب .

ونجد أن هذه السلطة تخضع لمبدأ الفصل حسب (مونتيسيكيو في كتابه روح القانون 1748) ، إذ أن هذا الفصل هو الأفضل لضمان النظام الديمقراطي :

- **السلطة التنفيذية** : وهي التي تسير أمور الدولة ضمن حدود قوانين المشرع ولها صلاحيات اقتراح مسودة قوانين جديدة لدراستها من قبل المشرع والموافقة عليها ، هذه العلاقة بين التشريع والتنفيذ لا يصح بشكله الأفضل إلا في استقلالية الأول عن الثاني .
- **السلطة التشريعية** : وهي أساس السيادة في الدولة ، حيث عن طريقها يعبر ممثلي الشعب عن خيارات واحتياجات الشعب ، فهو يشرع القوانين ضمن حدود مسؤوليته للقيام بكافة الأبحاث والدراسات والرجوع إلى اجتهادات أصحاب الاختصاص ، كما لهذه السلطة كافة الحصانة لكي لا تقع تحت رحمة السلطة الحاكمة .
- **السلطة القضائية** : على القضاء أن يكون مستقلا في كافة مستوياته حيث أن مهمته تكمن في الفصل بين الدولة من جهة والأشخاص الطبيعيين والمعنويين من جهة أخرى، أو الأشخاص فيما بينهم . فأي تدخل لهذه السلطة سياسيا لشرح أو حل الأمور الشائكة بصفة مستمرة يضعف باقي السلطات ، حيث يكون الاعتبار لسلطة غير منتخبة على حساب سلطة أخرى منتخبة .

2- الإقرار بحقوق الأفراد وحرياتهم وضمانها :

إن النظام الديمقراطي قد أقر – قانونيا على الأقل – يُعَدّد غير قليل من الحقوق والحريات ، وذلك مثل حرية الرأي ، وحرية الاعتقاد ، والحرية الشخصية ، وحق الملكية وحق العمل والسكن والانتقال والتعليم ، إلى غير ذلك من الحقوق والحريات ، و هذا الإقرار يكون مخالفا للنظم الاستبدادية التي لا تقر بشيء مثل ذلك .

ثانيا : الانتخاب واللامركزية

يعد هذان العنصران أساسيان لتفعيل الديمقراطية خاصة والمشاركة بشكل عام ، فاللامركزية (تطرقنا لها في الفصل الأول) تعبر عن مدى توزيع الوظائف السياسية والسلطة على المستوى

المحلي والذي عن طريقه يمكن للمجتمع التعبير عن انشغالاته واهتماماته من جهة ومراقبة ومتابعة العمل الحكومي من جهة أخرى ، وهو ما سيعمل عمل الحكومة في تمرير مختلف البرامج و المشاريع باعتبار الجهات المحلية الأدرى والأقرب باحتياجات المجتمع المحلي .

أما الانتخابات فهي الطريقة الشرعية التي يعبر بها المجتمع (المجتمع المحلي) عن ممثليه ، فله الحق في اختيار الأصلح والأجدر لمن له القدرة على تسيير شؤونه ، من خلال معرفة البرامج والمخططات التي يتعهد بها كل مرشح في حملاتهم الانتخابية . فقد يكون الانتخاب من أجل اختيار ممثل على المستوى الكلي أي رئيس الجمهورية عن طريق الانتخابات التشريعية ، كما يمكن أن يكون الانتخاب لاختيار ممثلين على المستوى المحلي كانتخابات المجالس البلدية و الولائية والمعبر بواسطة أحزاب سياسية .

– وحتى تؤدي الانتخابات أغراضها يجب أن تكون نزيهة وذلك من خلال إتاحة المجال أمام المواطنين والأحزاب السياسية والقوى الاجتماعية الفاعلة للاختيار دون خوف من بين عدة بدائل، وتمكين كل مواطن راشد التصويت في الانتخابات على أسس غير عنصرية ، وأن يكفل القانون حق المواطن في الانضمام إلى الأحزاب السياسية وحرية التعبير عن رأيه .[1]

ثالثا : التشريع والنوع الاجتماعي

أما بالنسبة للتشريع والذي هو ممثل بالسلطة التشريعية فله ثلاث وظائف تحدد دوره وأهميته فالأولى : هي سن القوانين والثانية : مراقبة نشاط السلطتين (القضائية والتنفيذية) وأخيرا توفير الخدمات للناس في الدوائر الانتخابية .

وتتجسد أهمية التشريع في تقوية الحكم الراشد من خلال الوظيفة الاستشارية التي يمارسها والتي تقرب الحكومة من الشعب (برلمان) . كما تضع هذه الأخيرة ضوابط للتوازن مع السلطة التنفيذية. ويشكل عدد مجالس البرلمان (الغرفتين السفلى و العليا) وعدد أعضاء وطريقة اختيارهم بالانتخابات المباشرة أو بالتعيين من جانب السلطة التنفيذية علامات مهمة على مقدار التفويض

[1] - منظمة الشفافية الدولية :" نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد" ، مجلة المنظمة العربية للتنمية الادارية ، ط2 ، مصر 2009 ، ص 172 .

الذي تحوزه المؤسسة التشريعية وعلى إمكانية محاسبتها ، إضافة إلى توزيع المقاعد النيابية على الأحزاب السياسية . وعدد وطريقة عقد الجلسات (عادية ، استثنائية) فكلها تعكس نوعية التمثيل الشعبي والمشاركة . كما أن لحرية تعبير النواب وتمتعهم بالحصانة دور في ذلك .

– أما بالنسبة للنوع الاجتماعي فهو يركز على دور المرأة في الحياة الاجتماعية ، السياسية والاقتصادية حيث يعكس هذا المؤشر ما يمكن أن يقدمه العنصر النسوي في تحسين الظروف المعيشية ، من خلال إعطاء نفس الأدوار والمسؤوليات للمرأة على غرار الرجل وفق ما تنص عليه أبجديات حقوق الإنسان التي تنادي بالمساواة بينهما[1].

كما يمكن توضيح ذلك من خلال مقاربتين ، الأولى :"مقاربة المرأة في التنمية" والتي تشدد على الحاجة إلى مشاركة المرأة في المشروعات التنموية عن طريق زيادة عدد النساء في الاستراتيجيات التنموية التقليدية ، والثانية " مقاربة المرأة والتنمية " التي تسعى إلى فرز هموم تنموية محددة تخص المرأة ووضع برامج لتلبية هذه الحاجات . (كالهموم المنزلية ، وتحسين الخدمات العامة للنساء) .

الفرع الثاني : سيادة القانون

يمثل هذا المعيار أحد دعائم الحكم الراشد فيمكن أن يتبين مدى توفر هذا المبدأ بصفة ثابتة أو متغيرة من خلال حكم القانون على العلاقة بين السلطة السياسية والقانون الواجب التطبيق سواء في صلب الوثيقة الدستورية أو في التشريع العادي ، ذلك أن السلطة السياسية هي التي تضع القانون وهي التي تحدد الفاعلية القانونية لهذه العلاقة من خلال إبراز الكثير من المتغيرات الجوهرية وإدماج عملية صنع القرار بأكثر من مكون رسمي وغير رسمي مما يضع السلطة في موضع اختبار على أساس القانون ، فكلما أصاب هذه العلاقة قوة كلما ظهرت إلى النور ملامح الحكم الراشد،والعكس إذا حدث ضعف في العلاقة فنتيجة ذلك هو الفساد .[2]

---

[1]– صادقت 12 دولة عربية " اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة " مع التحفظ على بعض القوانين الى تعارض الشريعة ، حسب برنامج ادارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الامم المتحد (www.pogar.org)

[2]–زياد عبد الوهاب النعيمي "الإصلاحات القانونية وآثارها في تخزين مفهوم الحكم الراشد" مركز الدراسات الإقليمية – جامعة الموصل –مقال منشور على موقع : www. pulpit . alwatanvoice.com/content-160162 . html.

كما أن سيادة القانون تستلزم تأمين حماية حقوق الإنسان بالنسبة للأفراد والجماعات بشكل متساوي وكذلك المساواة بينهم في العقاب بموجب القانون . وتعلو سيادة القانون على سلطة الحكومات ، فهي تحمي المواطنين من أي إجراءات تعسفية قد تتخذها الدولة ضدهم ، وتضمن معاملة جميع المواطنين على قدم المساواة وخضوعهم للقانون وليس لنزوات الأقوياء . كما يتوجب أن يوفر القانون الحماية للجماعات الأكثر ضعفا وفقرا من الاستغلال والظلم وسوء المعاملة .

وبالتالي يمكن تعريف سيادة القانون على أنها " مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم العلاقة بين أفراد المجتمع بعضهم ببعض من جهة وعلاقتهم بسلطة الدولة من جهة أخرى، والتي تسعى إلى حماية حقوق الأفراد وتمتعهم بالحقوق والحريات الأساسية للإنسان وتحقيق مفهوم المساواة وتخضع جميع سلطات الدولة والأفراد للقانون وتعمل وفقا له".[1]

يمكن حصر عنصرين أساسيين لبلورة فكرة سيادة القانون :

أولا : الدستور

يشكل الدستور القانون الأساسي والأسمى بالنسبة للنظام القانوني للدولة ، وهو –عادة– ما يتضمن القواعد والمبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع ومختلف نواحي الحياة . فهو يتربع على قائمة الهرم القانوني ويصدر عن سلطة خاصة مختصة بوضعه ألا وهي السلطة التشريعية .

يشتمل الدستور على أربع أبواب[2] تتخللها فصول أما الأول فيحدد المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري والثاني : تنظيم السلطات ، الثالث : الرقابة والمؤسسات الاستشارية وأخيرا الباب الرابع ينص على تعديل الدستور .

ثانيا : القضـــــــاء

يمثل القضاء أحد مفاتيح الحكم الراشد حيث يستمد هذا الأخير شرعيته من استقلاله وحياديته رسميا حسب ما ينص عليه الدستور . فاستقلاليته تعكس سيادة القانون السائد في

[1]– مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني ،" زيادة المستوى المعرفي واحترام الشباب الأردني لسيادة القانون " الأردن – ص05 .
على موقع (Ayat centre For civil society Developet) www. Hayatcenter.ORG .
[2]– الجريدة رقم 46 مؤرخ في 1996/12/08 (دستور 1996) .

الدولة، وخضوع هياكلها ومصالحها ومجتمعها للقانون الذي يحمي الجميع ، ويستمد القضاء استقلاليته الحقيقية من السلطة الإدارية التي تتحكم بالقضاء ، وبشكل عام ، تظهر النظم القضائية التي يديرها أعضاء من النظام القضائي أو التي يكون للقضاء بعض التمثيل فيها استقلالية أكبر من النظم القضائية التي تديرها بالكامل أجهزة تابعة للسلطة التنفيذية .

ثالثا : حقوق الإنسان

يمثل دعم واحترام حقوق الإنسان المعترف بها دوليا معيارا رئيسيا من معايير الحكم الراشد. كما أن احترام حقوق الإنسان متطلب أساسي من متطلبات تحقيق التنمية المستدامة، وعليه يجب إبقاء الحكومات والمواطنين على اطلاع على التزامات دولهم تجاه حقوق الإنسان ، ومعرفة أداء دولهم على مدى تنفيذ هذه الحقوق وتشمل الجوانب التالية :[1]

1- موقف الدولة من اتفاقيات الأمم المتحدة السبع الرئيسية ، واتفاقيات منظمة العمل الدولية الثمان (8) الرئيسية المعنية بحقوق الإنسان ، إضافة إلى اتفاقيات الأمم المتحدة .

2- مؤسسات حقوق الإنسان في كل دولة والمتمثلة في المنظمات غير الحكومية (ONG) الناشطة بالبلد .

3- قياس ورصد الإنجازات المحققة في مجال حقوق الإنسان وفق معايير الحكم الراشد .

4- الصعوبات التي تواجهها الدولة في مجال تطبيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية .

الفرع الثالث : الشفافية والمساءلة

تعد الشفافية والمساءلة من أهم محددات الحكم الراشد نظرا لما يحملانه من صفات تساعد على مكافحة مختلف مظاهر الفساد وسوء استعمال المال العام من ناحية ، واعتمادها على عناصر الحكم الراشد مجتمعة (قطاع عام ، قطاع خاص ، مجتمع مدني) للوصول للحكم الراشد .

---

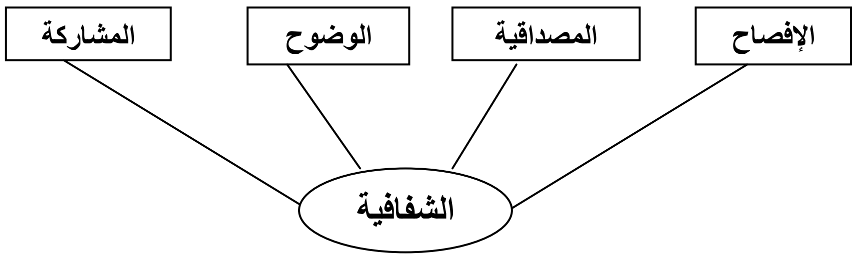
[1]- منتدى الرياض الاقتصادي الثاني " نحو تنمية اقتصادية مستدامة" من 4 الى 6 ديسمبر 2005 . مقال بعنوان "تطوير وسائل الشفافية والمساءلة الاقتصادية في المملكة العربية السعودية" .

أولا : الشفافية

تعد الشفافية واحدة من المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المهتمة بمكافحة الفساد في العالم ، تعبيرا عن ضرورة الإفصاح للجمهور واطلاعهم على منهج السياسات العامة ، وكيفية إدارة الدولة من القائمين عليها ، بغية الحد من السياسات غير المعلنة ، التي تتسم بالغموض وعدم مساهمة الجمهور فيها بشكل واضح ، من هنا يمكن تعريف الشفافية على أنها[1] " الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي ، ونوايا السياسات المالية العامة ، وحسابات القطاع العام الذي من شأنه تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية ، وحشد تأييد أقوى للسياسات الاقتصادية السلمية من قبل جمهور على علم بمجريات الأمور ، مع الأخذ بالاعتبار أن انعدامها أي الشفافية يؤدي إلى زعزعة الاستقرار وعدم الكفاءة والإفتقار إلى العدالة "* .

كما أن أغلب التعريفات[2] أجمعت على جوهر واحد يرتبط بكلمات أربعة وهي : الإفصاح،المصداقية ، الوضوح ، المشاركة:

الشكل رقم (09) : العناصر الأساسية المكونة للشفافية .



– جوهر الشفافية –

إن قوة الشفافية كما يراها (Ketchum 2002) تظهر في ثلاث قضايا لحكم راشد ، الشفافية في اتخاذ القرارات ، والمشاركة المجتمعية ، والمساءلة، أما الشفافية في اتخاذ القرارات فهو مكون أساسي للحكم الصالح فهو يستلزم الإتصالات المفتوحة والمعايير الفعالة ، والشفافية في الحكم

[1]– عماد الشيخ داود"الشفافية ومراقبة الفساد" ، مجلة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، ص 146 .

* جاء تعريف الشفافية من زاوية دراسات المالية العامة والذي أعده كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي باعتباره يتناسب مع موضوع المذكرة .

[2] - عرفت الأمم المتحدة الشفافية بأنها :حرية تدفق المعلومات بأوسع مفاهيمها ، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة ، واكتشاف الأخطاء .

تتضمن الاتصال الفعال في الأفعال والعمليات التي يمكن أن تفهم بوضوح ضمن وخارج المؤسسة (الأعمال الحكومية) ، والشفافية مهمة لرفع مستوى الثقة والقضاء على الارتياب في آراء المؤسسة (العمل الحكومي) من قبل العامة ، والهدف هنا هو إيصال المعلومات بكافة الطرق إلى الجمهور ، فهذه المعلومات وسيلة لمراقبة النتائج من أجل إجراء تعديلات حسب الحاجة في الإدارة أو عملية الخدمات [1] .

ويمكن تمثيل العلاقة بين الشفافية والحكم الصالح كما يلي :

الشكل رقم (10) : الشفافية ومتطلبات الحكم الصالح .



المصدر : أحمد فتحي أبو كريم ، مرجع سابق ، ص 66 .

على سبيل التخصيص نادى كل من قانون البلدية والولاية بتكريس هذا المبدأ من خلال مايلي :

[1]– احمد فتحي أبو كريم " الشفافية والقيادة في الإدارة " ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، الأردن 2008 ، ص 66 .

الجدول رقم (15) : موقع الشفافية من قانون البلدية والولاية :

المادة/الفقرة	قانون/البلدية/الولاية	النص
4/16	قانون البلدية	• يعلق جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات في أماكن التعليق المخصصة لإعلام الجمهور .
1/19	قانون البلدية	• تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ويمكن أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة في الحالتين التاليتين : – فحص حالات المنتخبين الانضباطية . – فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي .
1/21	قانون البلدية	• يعلق محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين في مقر المجلس الشعبي البلدي خلال الأيام الثمانية (08) التي تلي انعقاد الجلسة .
22	قانون البلدية	• يحق لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات وأن يأخذ نسخة منها على نفقته .
49	قانون البلدية	• يعلن للعموم تعيين الرئيس ضمن الآجال المحددة في المادة 48 من هذا القانون عن طريق الإعلانات التي تلصق على أبواب مقر البلدية ولواحقها الإدارية ويبلغ فورا إلى الوالي .
6-14	قانون الولاية	• يعلق جدول أعمال الاجتماع بمدخل قاعدة المداولات وفي أماكن الإشهار المخصصة لإعلام الجمهور .
17	قانون الولاية	• تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علانية ويمكن للمجلس أن يقر الإجتماع في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين : – دراسة حالات تأديبية خاصة بالمنتخبين . – المسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام .
20	قانون الولاية	• يعلن مستخلص عن مداولة المجلس الشعبي الولائي في خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور ، في مقر الولاية .
21	قانون الولاية	• مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بسرية الإعلام ، يحق لكل شخص أن يطلع في عين المكان على محاضر المداولات المجلس الشعبي الولائي وأن يأخذ نسخة منها على نفقته .
53	قانون الولاية	• يمكن لكل ناخب أو دافع ضريبة أن يطلب قرار بطلان مداولة خلال أجل 15 يوما من إشهار المداولة .

المصدر : قانون البلدية (90–08) والولاية (90–09) .

لكن في غياب تطبيق مبدأ سيادة القانون من قبل السلطة الوصية وفي غياب الوعي السياسي للمجتمع المحلي والمشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات المحلية ، أصبحت هذه النصوص والمواد حبرا على ورق ووسيلة متاحة للممثلين المحليين لتمرير مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة.

ثانيا : المساءلة :

تعددت المفاهيم و الشروحات بشأنها . وهي[1] " أن يكون جميع المسؤولين والحكام ومتخذي القرار في الدولة أو القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني ، خاضعين لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء ".

وتعرف هيئة الأمم المتحدة المساءلة بأنها الالتزام من قبل المسؤولين (في القطاعين العام والخاص) بالقواعد التالية:

1- توضيح كيفية تنفيذ الدائرة (الدوائر الحكومية أو الخاصة) لمهامها ومبررات القرارات التي تتخذها .

2- التفاعل المباشر مع الانتقادات والمطالب التي تقدم إليها .

3- قبول جزء من المسؤولية عن الأخطاء التي تقع أو الفشل الذي ينتج عن تلك القرارات.

4- وجود آلة واضحة تتيح للمواطن التحقق من التزام الدائرة بمهامها على الوجه المخطط له .

5- وجود آلة واضحة للتعامل مع الأخطاء والفشل .

فالمساءلة[2] تعكس واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية سواء أكانوا منتخبين أو معينين ، وزراء أم موظفين وغيرهم ، في أن يقدموا تقارير دورية عن عملهم وسياستهم ونجاحاتهم في تنفيذها . كذلك يعني المبدأ حق المواطنين في الحصول على التقارير والمعلومات اللازمة عن عمل كل من يعمل في إدارة الحياة العامة (نواب ، وزراء ، موظفون حكوميون أو أصحاب مناصب) ، و (المؤسسات) كي يتأكد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم ، ومع تعريف وظائفهم ومهامهم بموجب القانون .

ويمكن أن تكون المساءلة تنفيذية ، تشريعية ، قضائية ومساءلة الرأي العام .

1- كربوسة عمراني " الجزائر في التنمية المستدامة ومستقبل الحكم الراشد محمد خيضر جامعة بسكرة . منشور على موقع :
www.hayatcenter.org/hayat/pics/ edrak-F8 Guide.doc

2- عزمي بشارة ، تعريف المساءلة : www.muatia-org/publications/arabic/elements-html>.

لقد أكدت جميع الشرائع السماوية على المساءلة وأهمية دورها في بناء التنظيمات على اختلاف أشكالها وحجمها والدور الذي تؤديه في حياة الفرد والمجتمع إذ تعتبر الأداة الحاسمة في ضبط العمل وتوجيهه وبناء قاعدة أخلاقية تسمو في تشكيل الاتجاهات الإيجابية نحو العمل. فالشفافية والمساءلة مفهومان مرتبطان ببعضهما البعض ارتباطا وثيقا ، وخاصة في مجال عملية صنع القرار ، ولا يمكن أن تكون الشفافية هدفا بحد ذاتها، وإنما هي وسيلة من الوسائل التي تساعد في عملية المحاسبة والمساءلة ، كما أن المساءلة والمحاسبة لا يمكن أن تتم بصورة مناسبة وفعالة دون ممارسة الشفافية إذ أن في غياب الشفافية والمساءلة ينتشر الفساد ويترتب عليه انخفاض كفاءة الدوائر الحكومية والمؤسسات بشكل عام .[1]

الفرع الرابـــع : معايير أخرى

هناك بعض المعايير التي لم تشترك في مختلف التعاريف ومفاهيم الحكم الراشد على غرار المعايير السابقة فنجد :

– **التوافق** : ويرمز إلى القدرة على التوسط والتحكيم بين المصالح المتضاربة من أجل الوصول إلى إجماع واسع حول مصلحة الجميع ، وإن أمكن حول المصلحة العامة ، والسياسات العامة .

– **الاستجابة** : إن سعي الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية ، والاستجابة لمطالبها، خاصة الفقراء والمهمشين ، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي .[2]

– **فعالية الحكومة** : هذا المؤشر وضع لفائدة الحكومات في تقييم وضع وتطبيق السياسات السليمة وضمان أجود الخدمات العمومية ، وهذا من خلال كفاءة الموظفين وكذا استقلال النشاط العمومي من الضغوطات السياسية ومصداقية الحكومة .[3]

---

[1]– احمد فتحي أبو كريم :"الشفافية والقيادة في الإدارة" مرجع سابق ، ص 72

[2]–بومدين طاشمة :" الحكم الراشد ومشكل بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر " مرجع سابق ، ص 04 .

[3]– بن لدغم فتحي ، عائشة بلحرش " سياسة الحكم الراشد في مكافحة الفساد المؤسساتي " مداخلة في ملتقى : حكومة المؤسسة والمسؤولية الاجتماعية للمؤسسة جامعة تلمسان RSE. 2007 .

– **الكفاءة والفعالية** : ويعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب الحكم المحلي ويعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة .[1]

[1]سمير محمد عبد الوهاب " الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة "منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مصر، 2009، ص 15.

المطلب الخامس : علاقة الحكم الراشد بالفساد والتنمية

الفرع الأول : الحكم الراشد والتنمية

يعتبر موضوع التنمية من الموضوعات الهامة التي حظيت باهتمام كبير من جانب العلماء والمختصين فقد تعددت جوانبها (وموضوعاتها) وتشعبت أبعادها ، فحاول كل فريق من المتخصصين في مجالات العلوم الاجتماعية على دراسة الجوانب التي تدخل في مجال تخصصه ، فاختلفت وجهات النظر التي حددها المفكرون والعلماء الباحثون طبقا لوجهة نظر كل منهم وحسب تخصصاتهم .

حيث يرى المهتمون بالجانب الاقتصادي أن "مفهوم التنمية يهتم بارتفاع متوسط دخل الفرد ورفع مستوى الإنتاج وذلك من خلال مشاركة الأهالي والحكومة في السيطرة على الموارد الطبيعية الموجودة في المجتمع واستخدام الأساليب التكنولوجية الحديثة ".[1]

ومن هذا التعريف يتضح أن للتنمية جانبان :

أحدهما – فني تكنولوجي – وهو ما يهتم ببناء المصانع وإنشائها وتحديث الآلات والأجهزة وكذلك بناء المدارس والطرق والمواصلات وبناء المساكن – والجانب الآخر – هو إنساني : وهو الذي يعني الإنسان بذاته ومده بالمعلومات والثقافة وإحداث نظم العلاقات وكيفية تطويرها.

لقد تزامن ظهور مفهوم الحكم الراشد مع تطور مفهوم التنمية من تنمية بشرية ، اقتصادية، اجتماعية ، محلية و تنمية مستدامة. والتي تصب كلها في تحقيق النمو الاقتصادي ومعه الرفاهية وتحسين المستوى المعيشي للفرد أي نوعية حياة الفرد . لكن لا يتحقق هذا إلا بتوفر مجموعة من الميكانيزمات والآليات التي تساهم في تحقيق التنمية على جميع المستويات ، متمثلة أساسا في المحيط الواجب توفره (شفافية ، مساءلة ، ديمقراطية ، دولة القانون) ، فواجب الحكم الراشد هو إخضاع المحيط الاستثماري في كافة المجالات إلى معايير الحكم الراشد ، قياسه ومعرفة نقاط الاختلال ونشرها من خلال تقارير سنوية تصبح مرجعا لكافة المتعاملين الفاعلين (قطاع خاص ،

---

[1]– سعد عبد الرسول محمد "الصناعات الصغيرة كمدخل لتنمية المجتمع المحلي"المكتب العلمي للنشر والتوزيع ، 1998 ، الإسكندرية ، مصر ، ص 124 .

مجتمع مدني ، قطاع عام) فمثلا التنمية الاقتصادية والتي هي " سياسة اقتصادية طويلة الأجل لتحقيق النمو الاقتصادي ، فهي عملية يزداد بواسطتها الدخل الوطني الحقيقي خلال فترة زمنية طويلة ، فإذا كان معدل النمو أكبر من معدل نمو السكان فإن متوسط دخل الفرد الحقيقي سيرتفع."[1]

وهي تعتمد أساسا على الاستثمار بما فيه الاستثمار الأجنبي . والذي من أهم عوامل جلبه تلك المعايير الموجودة في الحكم الراشد (الشفافية ، الديمقراطية ، المساءلة ، دولة القانون ، نسبة الفساد ....) ، فهذه المعايير تعطي للمستثمر نظرة مهمة حول محيط الاستثمار .

– بالنسبة للتنمية المستدامة والتي هي " تلك التنمية التي تستجيب لحاجيات الأجيال الحاضرة دون المساس بحاجيات الجيل القادم "[2] مراعية بذلك العنصر الاجتماعي ، البيئي والاقتصادي، فهذا النوع من التنمية يهدف إلى تحقيق نوع من العدالة في تلبية الحاجيات لكن بين الأجيال ، فالتنمية المستديمة تسعى إلى الاهتمام بالفئات الاجتماعية المهمشة وذلك لا يكون إلا من خلال تفعيل المشاركة الشعبية وتوسع خيارات المجتمع والحفاظ على حقوقه وحرياته الأساسية ، مع فسح المجال للمنافسة والمساءلة في إطار من الديمقراطية والشفافية .

– أما بالنسبة للتنمية المحلية والتي تهم موضوع الدراسة باعتبارها تتم على المستوى المحلي ، فينطبق عليها مضمون الحكم الراشد بشكل واضح تبعا لميزات كل طرف .

فالتنمية المحلية هي[3] " عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي ، وصولا إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج الوحدات في الدولة ."

---

[1]– كامل بكري "التنمية الاقتصادية " دار النهضة العربية ،1996 ، بيروت – لبنان ، ص 63 .

[2] -BRAHIM Lakhlef « la bonne gouvernance » , Dar EL Khaldounia , Alger 2006 , page 26

[3] – عبد المطلب عبد المجيد "التمويل المحلي والتنمية المحلية" ، الدار الجامعية ، 2001 ، الاسكندرية ، مصر ، ص 13 .

ومن ثم يمكن النظر إلى هذا المفهوم على أنه :[1]

- مجموعة من الإجراءات المرحلية المتسلسلة .

- عملية تتحدد فيها جهود أفراد المجتمع المحلي بالتنسيق مع جهود السلطات الحكومية .

- عملية هدفها تحسين الوضعية المعيشية للمجتمع المحلي .

- عملية تمكن الأفراد من أن يناقشوا حاجاتهم ويحددونها ثم يضعون الخطط لتنفيذها بمساعدة المنظمات الحكومية والأهلية التي تقوم بتقديم المعونة الفنية اللازمة .

- عملية تسعى لإحداث تغيير داخل المجتمع المحلي ، وتهتم بضبط وتوجيه ومتابعة هذا التغيير حتى يكون فعالا ومستداما .

أما بالنسبة لأهمية التنمية المحلية على المستوى المحلي فتتجلى في :

- السماح للإدارة المحلية بتلبية حاجيات أفرادها وإيجاد الحلول المناسبة لجزء من مشاكلها العاجلة بحكم طابع كل منطقة .

- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان ومجالسهم المحلية مما يساعد في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفعالة .

- حرص المواطن على المحافظة على المشروعات التي تساهم في تخطيطها وإنجازها .

- تنمية قدرات القيادات المحلية مع تضاعف إحساسها بالمسؤولية .

- تزايد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يسهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلاليتها .

- تطوير الخدمات والنشاطات والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية .

- توفر المناخ الملائم الذي يمكن السكان من الإبداع والاعتماد على الذات دون الاعتماد الكلي على الدولة وانتظار مشروعاتها .

[1]- بن سعيد زمعلاش واري خديجة ،" السياحة عامل في تنمية الإقليم المحلي "مذكرة ماجستير غير منشورة ، جامعة مصطفى اسطنبولي ، معسكر 2008 ، ص 43 .

أما أهمية التنمية المحلية على المستوى الكلي فيمكن حصرها في النقاط التالية :

– استكمال مهمة التنمية الوطنية الشاملة على المستوى المحلي ، وهذا بالسماح بالتدخل المكثف للإدارة المحلية في هذا المجال .

– تحقيق مبدأ التوازن بين جميع أقاليم البلاد، وتحقيق لامركزية اقتصادية إلى جانب لامركزية إدارية

– شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية يضمن تحقيق العدالة فيها ، والحيلولة دون تمركزها في العاصمة أو في المدن الكبرى .

– الحد من الهجرات الداخلية بين الأقاليم وذلك بتوفير مناصب الشغل وضروريات الحياة في المناطق المعزولة أو التي تعاني من ارتفاع نسبة البطالة .

– جذب مختلف الاستثمارات للإقليم المحلي (بتوفير التسهيلات الممكنة والتجهيزات) عن طريق التنسيق والتعاون ما بين الأقاليم المحلية وبالأخص المجاورة .

– تعزيز روح العمل الجماعي وربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا ، اجتماعيا وثقافيا .

إن اللامركزية في التسيير والتخطيط والمشاركة الشعبية عند اتخاذ القرارات والعمل على تكريس المساءلة وتطبيق القانون في برامج التنمية ، هو في الأساس يدعم ويتماشى مع مبادئ الحكم الراشد خاصة إذا تعلق الأمر بالتنمية المحلية فكلما كان تطبيق البرامج والسياسات الاقتصادية غير ممركزا كلما كان بلورة معايير الحكم الراشد أوضح وأسهل .

الفرع الثاني : الفساد والحكم الراشد

أولا : تعريف الفســـــاد

تعتبر ظاهرة الفساد الإداري والمالي بصورة خاصة ظاهرة عالمية شديدة الانتشار فهو لا يختص بشعب معين ولا بدولة معينة أو ثقافة دون غيرها من الثقافات . فالاختلاف فيه هو في حجمه أو شكله ودرجة انتشاره في الزمان والمكان . فتفاقم الظاهرة وتهديدها لاقتصاد المجتمعات والدول دق ناقوس الخطر لمعالجة الظاهرة والحد من انتشارها وهو ما أصبح ينادي به أصحاب السياسة

والاقتصاد والقانون وكذلك المنظمات الدولية لاستفحال الظاهرة وتغلغلها في كل المجتمعات المتقدمة والمتخلفة منها بوجه أخص .

فالفساد لغة هو : أخذ المال ظلما[1] (مصدر) وهو من الفعل (فَسَدَ) أي عكس صلح حيث ورد ذكر هذه الكلمة في عدة مواقف في القرآن الكريم : مثلا في قوله تعالى (للذين لا يريدون علوا في الأرض ولا فســـادا)[2] وتعني الطغيان والتجبر ، وفي قوله تعالى :

(ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون) [3]

وتعني هنا : الجدب والقحط .

وفي قوله تعالى : (إنّما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا أن يقتَّلوا أو يصلَّبوا أو تقطَّع أيديهم وأرجُلهم من خلاف أو يُنْفَوْا من الأرض ذلك لهم خِزي في الدُّنيا ولهم عذابٌ عظيم)[4] وتعكس هذه الآية مدى خطر الظاهرة من خلال التشديد على تحريمها ، فجزاء مرتكب الفساد هو الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة .

أما تعريف الفساد اصطلاحا : لقد تعددت التعاريف بهذا الشأن : جاء تعريف لمنظمة الشفافية الدولية على أنه "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعة "[5] .

كما نجد تعريف الفساد من منظور الحكم الراشد باعتباره نقيضا له على أنه :" محاولة شخص ما وضع مصالحه الخاصة - بصورة محرمة أو غير مشروعة- فوق المصلحة العامة أو فوق المثل التي تــعُهّــدِ بخدمتها ."[6]

[1]- المنجد الأبجدي ، مرجع سابق ص 721

[2]- سورة القصص ، الآية 83

[3]- سورة الروم ، الآية 41

[4]- سورة المائدة ، الآية 33

[5]- منظمة الشفافية الدولية على موقع : WWW.transparency.ORG

[6]- علي الصاوي " دور المجالس العربية في محاربة الفساد" كتاب دور البرلمانات في مكافحة الفساد ،منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد ط1 ، برانت شوب، 2005 ، لبنان ، ص48 .

وبشكل عام نجد أن غالبية التعاريف تدور حول الفساد بأنه سوء استخدام السلطة أو المنصب العام لغايات خصوصية ، ويندرج الفساد على سبيل المثال لا الحصر من الرشوة ، الابتزاز، استغلال النفوذ ، الوساطة والمحسوبية والاحتيال ، والاختلاس ...

من مجمل ما سبق نستطيع تحديد بعض العناصر التي يمكن من خلالها الاستدلال على أن هذا الفعل فاسد أم لا من خلال :[1]

1- أن يؤدي التصرف (الفعل أو العمل) إلى انحراف الجهاز الإداري عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة سواء أكان هذا الانحراف مقصودا أم ناتج عن الإهمال .

2- تحقيق منافع شخصية مالية أو غير مالية بشكل مخالف للأنظمة والقوانين على حد سواء.

3- أن يكون العمل أو الفعل نتيجة لعلاقة شخصية أو على حساب الآخرين من أصحاب الحقوق.

4- أن يؤدي هذا الفعل أو العمل إلى الإضرار بالمصلحة العامة .

أما بخصوص موقع الجزائر من الفساد ، فهي تعد من البلدان الأكثر فسادا حسب التقارير الصادرة بهذا الشأن لسنة[2] 2010 :

- عربيا تحتل الجزائر المرتبة 11 بعد كل من (تونس والمغرب) .

- إفريقيا تحتل الجزائر المرتبة 17 إلى جانب السنغال والبنين .

- أما عالميا فكان تطور الترتيب كالتالي :

الجدول رقم (16) : ترتيب الجزائر وفق درجة الفساد (2003 - 2010) :

السنة	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
الترتيب	88	97	97	84	99	92	111	105

المصدر : تقارير منظمة الشفافية الدولية .

[1]- محمد على ابراهيم الحصبة " الفساد المالي والاداري وسبل مكافحته " مجلة (آلة حماية المال العام والحد من الفساد الاداري) المنظمة العربية للتنمية الادارية – مصر– 2009، ص 142-143 .

[2] - منظمة الشفافية الدولية : www.transparency .org .

تبين لنا معطيات الجدول مدى تفاقم الظاهرة في الجزائر بالمقارنة مع دول العالم من خلال المراتب الأخيرة التي بقيت تلازمها على مدار 7 سنوات الأخيرة حيث علق فرع منظمة الشفافية بالجزائر على هذه النتائج "إن الجزائر لم تسجل أي تحسن في مجال مكافحة الفساد ، وذلك لغياب الإرادة السياسية في القضاء عليه" .

يمكن حصر عدة أنواع للفساد من فساد مالي ، إداري ، سياسي ، أخلاقي ... إلا أن النوعين الأول والثاني هما من أشد وأخطر أنواع الفساد لارتباطه بنشاط المؤسسة :

فالفساد المالي : يشمل تلك الانحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها ، كمخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية ... وتتجلى لنا أهم مظاهر الفساد المالي في: الرشاوي ، الاختلاس ، التهرب الضريبي ، الإسراف في استخدام المال العام .

أما الفساد الإداري : فيشمل تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف أثناء تأديته لمهام وظيفته ، والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل وبحسن انتظامه . أي عدم القدرة على التحكم في ضوابط العمل وتتجلى لنا أهم مظاهر الفساد الإداري في : التسيب ، عدم احترام أوقات العمل ، غياب الاتصال والتبليغ ، إفشاء أسرار العمل ، السلبية ، الوساطة ...

ثانيا : أشكـــــــال الفســــاد

تتجلى ظاهرة الفساد بمجموعة من السلوكيات التي يقوم بها بعض من يتولون المناصب العامة ، وبالرغم من التشابه أحيانا والتداخل فيما بينها إلا أنه يمكن إجمالها كما يلي :

1- الرشـــــوة : أي الحصول على أموال أو أية منافع أخرى من أجل تنفيذ عمل أو الامتناع عن تنفيذه مخالفة للأصول .

2- المحسوبية : وهي تأخذ شكل الروابط العائلية أو القبلية أو الطائفية والولاءات الحزبية من خلال استدامة شريحة معينة من هؤلاء في السلطة بغض النظر عن مستوى الكفاءة ووفقا لمبدأ

(الأهل والغنيمة) ، وبالتالي انتشار المحسوبية وعلى نطاق واسع في المجتمع سيخدم عملية إعادة إنتاج الشرائح المسيطرة على الجهاز الوظيفي على الصعيد (السياسي ،الاقتصادي ، الأمني).[1]

3- المحابـــــاة : أي تفضيل جهة على أخرى في الخدمة بغير حق للحصول على مصالح معينة.

4- الوساطة : أي التدخل لصالح فرد ما ، أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة مثل تعيين شخص في منصب معين لأسباب تتعلق بالقرابة أو الانتماء الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو مستحق .

5- نهب المال العام : أي الحصول على أموال الدولة والتصرف بها من غير وجه حق تحت مسميات مختلفة .

6- الابتزاز : أي الحصول على أموال من طرف معين في المجتمع مقابل تنفيذ مصالح مرتبطة بوظيفة الشخص المتصرف بالفساد .

7- غسيل الأمـــــــوال : ويشمل جميع الأموال القذرة الناتجة عن جميع الجرائم والأعمال غير المشروعة ، وليس فقط تلك الناتجة عن تجارة المخدرات .[2] والمعنى المتفق عليه أن تبييض الأموال هو إخفاء طبيعة أو مصدر الأموال الناتجة عن النشاطات الجرمية .[3]

8- الاختـــــــلاس : وهو أن يقوم الجاني بتغيير حيازته للمال من الحيازة الناقصة بمعناها المعروف في القانون المدني (الركن المادي) إلى الحيازة الكاملة والتي لا تكون إلا لمالك الشيء على ملكه (الركن المعنوي) .على ذلك فإنه لقيام جريمة اختلاس المال العام لابد أن يقوم الموظف بفعل يعبر عن اتجاه إرادته مع علمه إلى تبديل حيازة المال الذي تحت يديه بمقتضى وظيفته من الحيازة الناقصة إلى الحيازة الكاملة .[4]

---

[1]-تقرير برنامج الامم المتحدة الانمائي ، مكافحة الفساد لتحسين ادارة الحكم ، مكتب السياسات الانمائية،شعبة التطوير الاداري و ادارة الحكم ،نيويورك ،1998،ص09

[2]- غسان رباح ، تبييض الأموال ، منشورات حلبي ، لبنان ، 2001 ، ص 21 .

[3]- عبد المنعم التوهامي "ماهية تبييض الأموال ومراحلها والأطر التشريعية في تبييض الأموال" ، بحوث وأوراق عمل " تبييض الأموال وسرية أعمال المصارف " مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مصر ، 2007 ، ص 03 .

[4]- بلال أمين زين الدين "ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن "، دار الفكر الجامعية ، الاسكندرية ، ط1 ، 2009 ، ص 165- 166 .

9- التهرب الضريبي : ويقصد بالتهرب من الضريبة "امتناع الممول الذي توافرت فيه شروط الخضوع لها عن الوفاء بها ، مستعينا في ذلك بكافة أنواع الغش وهي مختلفة ومتعددة . ومن صوره أن يمتنع المكلف بالضريبة عن تقديم إقرار بدخله طبقا لنص القانون حتى يتخلص كليا من دفع الضريبة ، ومن صوره أيضا ما يحدث عند تحديد وعاء الضريبة على الأرباح كالمبالغة في تقدير الاستهلاكات" .[1]

ثالثا : أسباب الفساد وعواقبه

كما تعددت أنواع وأشكال الفساد فللفساد أسباب يمكن أن تزيد من حدته ، فرغم تعدد مصادر الفساد وتنوعها فهي تصب كلها في إطار واحد وهو الفساد الذي بدوره يؤثر على مختلف جوانب الحياة اقتصاديا ، اجتماعيا ، سياسيا وهي آثار تتجلى وتظهر نتائجها وانعكاساتها غير المواتيه على المدى المتوسط والبعيد .

قبل تقديم الأسباب نشير إلى أن آراء المحللين تتفق على أن الفساد ينشأ ويترعرع في المجتمعات التي تتصف بما يلي :

- ضعف المنافسة السياسية .
- نمو اقتصادي منخفض وغير منظم .
- ضعف المجتمع المدني وسيادة السياسة القمعية .
- غياب الآليات والمؤسسات التي تتعامل مع الفساد .

ويمكن تلخيص مظاهر ومسببات الفساد على النحو التالي :

1- عوامل سياسية :

وهي تعد من أهم عوامل الفساد وأخطرها ، حيث تؤكد التجارب و المحاكمات والتقارير والدراسات أن فساد القمة سرعان ما ينتقل للمستويات الأدنى ويمكن حصرها في :

[1]- حسين زينب عوض الله :" مبادئ المالية العامة " الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، لبنان ، 1998 ، ص 184 .

- استحداث وإلغاء قوانين أو سياسات تتحقق عن طريقها مكاسب مباشرة للمسؤولين في بعض الأجهزة .

- الانحراف في استخدام السلطة .

- غياب مبدأ المحاسبة وعدم تطبيقها وضعف المساءلة .

- العمليات الانتخابية غير المشروعة والتي تبتدئ بالوعود الكاذبة من أجل كسب تأييد الناخبين وتنتهي بشراء الأصوات من الناخبين بمبالغ غيبية ونقدية ، وبعد الفوز يجد المنتخب نفسه ملزما على استرجاع أمواله بكل الطرق مع تأمينه لأموال العهدة المقبلة .

فالمبدأ هنا هو فاسد فلا تنتظر من هؤلاء المسؤولين إلا الإفساد .

2- عوامل اقتصادية :

وتتلخص فيما يلي :

- أدت الفجوة المتزايدة بفعل التضخم بين الدخول الاسمية (النقدية) للعاملين بأجهزة الدولة ، واحتياجاتهم المالية الحقيقية لمواجهة متطلبات المعيشة إلى تقوية الدافع لارتكاب صور الفساد كالرشوة والاختلاس والسرقة ، نظرا لصعوبة سد تلك الفجوة بأساليب مشروعة . وهو ما ينعكس على أدائهم لعملهم الأصلي ، فيتقبلون تدريجيا فكرة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي والمهني .

- عدم مراعاة السياسات الاقتصادية في تحقيق التوازن والعدالة في توزيع الموارد الاقتصادية على السكان فأي اختلال في توزيع الدخل بين شرائح المجتمع ، يؤدي إلى توجيه الثروة إلى فئة تزداد غنى على حساب فئة أخرى تزداد تهميشا وهذا ما يغذي الفساد من نهب واستيلاء للمال العام من الفئتين .

- قيام الدولة وأجهزتها بمشاريع واستثمارات هامة وبمبالغ واعتمادات كبيرة ، لتدعيم برامج التنمية. دون تأهيل كوادرها الذين سيتحملون هذه المسؤولية وهو ما يجعل المال العام عرضة لمختلف أنواع الفساد دون إخضاع المنتخبين للمراقبة و المساءلة .

– الأزمات الاقتصادية التي تكون استثنائية ومعها تتشكل ظروف استثنائية يستغلها الانتهازيون لتحقيق أغراض شخصية في محيط تنعدم فيه الرقابة والمحاسبة .

– انتشار أنماط جديدة من الاستهلاك وفق ما أصبحت تمليه السوق المفتوحة واقتصاد السوق في ظل التجارة العالمية . وهو ما أدى إلى التماشي مع متطلبات العصر واقتناء ما هو متوفر في السوق على حساب الدخول المتدنية للفئات الضعيفة الدخل وبكافة الأساليب بما فيها الغير شرعية .

– التسرع في نقل ملكية القطاع العام من الدولة إلى القطاع الخاص أي الخوصصة ، حيث ينجر عن ذلك فتح مجال لمظاهر الفساد من رشوة ودفع عمولات لشراء الملكيات بأقل من قيمتها .

3– عوامل قانونية وقضائية :

وتتلخص فيما يلي :

– عدم الدقة في سن القوانين مما يتيح للمخالفين البحث عن ثغرات من شأنها الإفلات من العقاب أي المخالفة بطريقة قانونية .

كما أن عدم الدقة في سن القوانين تتيح لفئة من الأطراف استغلالها لأغراضهم وقضاء مصالحهم، دون عامة الناس .

– عدم وجود أجهزة متخصصة بمحاربة ومتابعة قضايا الفساد وبالتالي إعطاء فرصة للمخالفين للنجاة من العقاب .

– عدم مجارات بعض قوانين لما تمليه الظروف الحالية حيث تعددت أشكال ، مظاهر وطرق الفساد دون معالجة القوانين لها .

– عدم إستقلالية القضاء و هو أمر أساسي مرتبط بمبدأ الفصل بين السلطات،إذ يلاحظ في معظم البلدان المتقدمة و الديمقراطية استقلالية القضاء مما يساهم في إرساء قواعد الحكم الراشد، فاستقلالية القضاء مبدأ ضروري للتصدي لظاهرة الفساد بكل أنواعه و يعطي مصداقية للدولة و يزيد من ثقة الأفراد لدى مؤسسات الدولة [1] .

---

[1] - قورا ري عبد العزيز ،مداخلة بعنوان " الفساد الإداري و مخاطره على الحكم الراشد في الدول النامية "، ملتقى وطني حول حوكمة المؤسسات و المسؤولية الاجتماعية، جامعة أبوبكر بلقايد – تلمسان ،2007 ، ص 04 .

– ضعف الممارسة الديمقراطية و حرية المشاركة في صنع القرار السياسي من شأنه أن يساهم في تفشي ظاهرة الفساد الإداري و المالي، و هذا ما يستشف من الأنظمة المستبدة أو الدكتاتورية التي هي متسلطة بعيدة كل البعد عن الشفافية [1].

– قيام بعض المتورطين في عمليات الفساد بتجنيد قضاة و من يعملون لصالحهم بعمولات مالية مقابل عمليات الإفراج والبراءة وهو ما سيعمل على بروز ظاهرة القدوة الفاسدة على الصعيد المهني

رابعا : علاقة الفساد بالحكم الصالح

من خلال التطرق لمختلف معايير الحكم الراشد و مقارنتها بأشكال الفساد و عوامله، نلمس أن هناك تناقضا كبيرا بين التوجهين الأول و الثاني ، فالفساد يسعى دائما لعكس أهداف الحكم الراشد ، و الحكم الراشد جاء للقضاء على مظاهر الفساد ، فالفساد الذي هو : "كل عملية ضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ، أي أن يستغل المسؤول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لمجتمعه . وهنا يكمن التناقض الأول بين الفساد و الحكم الراشد ،لأن الفساد دال على ضعف المساءلة ، بمعنى إلى أي درجة يجب على الحكومة أن تبرر ما فعلته ؟ هذا على المستوى الكلي ، أما على المستوى الفردي ، فالمساءلة تتضمن قدرة الموظف العام و نوابه على أن يوضح إلى أي مدى يعمل لخدمة المصلحة العامة ، وأن تكون هناك معايير لقياس ذلك"[2].

كما أن الفساد هو نقيض لحقوق الإنسان فهو يصنع التمييز و التفاوت في الحصول على فرص العمل أو التنمية أو توزيع المداخيل بين فئات المجتمع من خلال تفضيل فئة على أخرى بوسائل غير مشروعة وهو بذلك مخالف لمبادئ حقوق الإنسان التي تنادي بالمساواة و العدالة .

كما يتقاطع الحكم الراشد مع عملية مكافحة الفساد في موضع آخر ، لأنها تتطلب وجود مقاييس و معايير في تقييم أداء المجتمع في مكافحة الفساد و أن تتميز هذه المعايير بدرجة عالية من سيادة القانون ، حتى تتمتع بالمصداقية و تحوز على قبول المجتمع ، وبالتالي تنجح الدولة في إشراكه

---

[1] - قوراري عبد العزيز ، **مرجع سابق ، ص 04 .**

[2] – تقرير منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد ،"دور البرلمانات في مكافحة الفساد واقع وتجارب من العالم العربي ، مرجع سابق ،ص49.

(المجتمع) في تحمل مسؤولية سيادة القانون و النظام ، عندها تقوم هي بمحاسبة من لا يحترمون هذه المعايير و الإجراءات . كما أن الشفافية تحتاج إلى المعلومات الدقيقة و المتوفرة في الوقت المناسب ، أي حينما يحتاجها المواطن لمراجعة أفعال الحكومة . وبالطبع لن تكون هناك مساءلة ما لم توجد شفافية.

فإذا كان الهدف من بعد المساءلة هو كشف الفساد والحد منه ، فالشفافية غايتها القصوى ووجودها يعني القضاء عليه ،لأن الشفافية تعكس الممارسات المختلفة في المؤسسات ، مما يدل على أن كل شيء واضح للعيان، أما وجود الفساد فيعني اللاشفافية لأن الفساد يعيش في الأماكن المظلمة وبالتالي المؤسسات التي تعيش في النور تفيد بأنها مؤسسات نظيفة خالية من الفساد ، إذن الشفافية أداة لمحاربة الفساد والحد منه [1].

كذلك فان ضعف المشاركة يؤدي إلى الفساد ، فيجب أن تكون مرجعية صانع القرار أصوات المواطنين موجودة ، و بالطبع لن تكون هناك مساءلة ما لم توجد شفافية ، لذا فنحن بحاجة إلى مزيد من تدوير المعلومات وفتح الباب أمام المواطنين للمشاركة في الحياة السياسية و تطوير الحكم الراشد من خلال تعزيز قدرة المجتمع على مكافحة الفساد ضمن منظومة سيادة القانون ، المساءلة ، حقوق الإنسان ، الشفافية ، و المشاركة .

كما أن الفساد هو نقيض لحقوق الإنسان فهو يصنع التَّمْيِيز و التفاوت في الحصول على فرص العمل أو التنمية أو توزيع المداخيل بين فئات المجتمع من خلال تفضيل فئة على أخرى بوسائل غير مشروعة ، فهو مخالف لمبادئ حقوق الإنسان التي تنادي بالمساواة و العدالة .

خامسا: آثار الفساد على الحكم الراشد

لقد أرجعت العديد من المنظمات و الهيئات الدولية المختصة على أن الفساد له عواقب وخيمة على عدة مستويات الاقتصادية ، الاجتماعية والسياسية منها حيث يعد معيقا لأية عملية تنمية أو

---

[1]- احمد فتحي ابو كريم ،الشفافية و القيادة في الادارة ، مرجع سابق ، ص81.

إصلاح على الصعيدين الكلي أو المحلي* تتبدى وتظهر نتائجها و انعكاساتها غير المواتية على المدى المتوسط والبعيد ، وتتخلص أهم نتائجه في :

1- يؤثر الفساد على أداء القطاعات الاقتصادية ويخلق أبعاداً اجتماعية لا يستهان بها ، فهو يضعف النمو الاقتصادي ، حيث يؤثر على استقرار و ملائمة مناخ الاستثمار ويزيد من تكلفة المشاريع خاصة عندما تطلب الرشاوى من أصحاب المشاريع لتسهيل قبول مشاريعهم ، أو يطلب الموظفون المرتشون نصيباً من عائد الاستثمار. وفي هذا الصدد يعتبر الفساد ضريبة ذات طبيعة ضارة وبشكل خاص معيقة للاستثمار . فحسب أحدث التقارير الصادرة عن هيئة التصنيف العالمية (ستاندار أند بورز) تتسبب الرشوة في خسائر من 50 إلى 100 بالمئة من المستثمرين لاستثماراتهم خلال الخمس (5)سنوات التي تعقب دخولهم إلى بلد يعرف انتشارا لظاهرة الرشوة .

2 - ترفع الرشوة من تكاليف الصفقات وعدم التيقن في الاقتصاد . حيث تتسبب الظاهرة في رفع أسعار المنتجات والسلع المختلفة وتغذية آلية التضخم الجهنمية .

3- يضعف الفساد من شرعية الدولة ، ويمهد لحدوث اضطرابات وقلاقل تهدد الأمن والاستقرار السياسي كما حدث في الجزائر .

4- يؤثر الفساد على روح المبادرة والابتكار ويضعف الجهود لإقامة مشاريع استثمارية جديدة

5- تنطوي الرشوة على ظلم ، إذ أنها تفرض ضريبة تنازلية تكون ثقيلة الأثر بشكل خاص على التجارة والأنشطة الخدمية التي تضطلع بها المنشآت الصغيرة .

6- يقود الفساد إلى التشكيك في فعالية القانون وفي قيم الثقة والأمانة إلى جانب تهديده للمصلحة العامة من خلال إسهامه في خلق نسق قيمي تعكسه مجموعة من العناصر الفاسدة وهو ما يؤدي إلى ترسيخ مجموعة من السلوكيات السلبية .

7- وعلى صعيد آخر يؤثر الفساد على كل من العدالة التوزيعية حيث يسهم الفساد في إعادة تخصيص الثروات لصالح الأكثر قوة ممن يحتكرون السلطة .

* أشارت تقارير البنك الدولي أن تفشي الرشوة في مجتمع من المجتمعات يتسبب في تراجع النمو الاقتصادي لهذا المجتمع بحوالي 0.5 إلى 1 بالمئة سنويا وهو ما يعادل حوالي 10 ملايير دولار في دولة مثل الجزائر .

8- يزيد الفساد من سلطة الأثرياء ويوسع الفجوة بين الطبقات ، ويؤثر سلباً على الشريحة الفقيرة من المجتمع ويزيد من نسبة المهشمين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً .

9- إن عبء الفساد ـــ الخسائر المادية الناتجة عن الفساد ـــ تتحمله الدولة ، الأمر الذي سينعكس سلباً على فعالية ومستوى الخدمات التي تقدمها الدولة ، وفي هذه الحالة غالباً ما تلجأ الدولة إلى فرض ضرائب إضافية على مواطني الدولة ، أو تقوم بقطع وإلغاء بعض البرامج المدعومة حكومياً أو تلك المخطط لها .

10- عدم تطوير كفاءة وجودة الخدمات العامة .

11- المساهمة بنشوء بيئة مناسبة للفساد والقائمة على الرشوة والمتاجرة بالوظيفة .

12- شعور المواطنين بعدم عدالة الأجهزة الحكومية وزيادة عدم الثقة بهم .

13- يحول الفساد الموارد، ويخفض الإيرادات الضريبية والرسوم الجمركية، ويزيد من تكاليف العقود، ويخفض النوعية، ويشوه السياسات، ويحد من الاستثمار، ويفوض عمل الشركات والمنظمات غير الحكومية . فالفساد يضر بالاقتصاد .ويجعل التنمية تتباطأ، إن لم يتسبب في انتكاسها .

14- يسهل الفساد تجاهل قوانين الصحة والسلامة، ويسهل الإفلات من الملاحقة القضائية بشأن الإضرار بالبيئة . ويبطل مفعول القوانين ، ويصعد الإجرام ويزيد من حدته ، ويغذي الثروة ويشكل في نهاية المطاف خطرا عالميا . فالفساد يساعد المجرمين على غسل الأموال المكتسبة من الاتجار بالمخدرات وتهريب الأسلحة . ومجمل القول إن الفساد آفة مميتة .

خاتمة الفصل :

إن تقييم الوضع المالي للجماعات المحلية يعكس لنا الوضع الحقيقي الذي تعانـــي منه الولايـــة والبلديـــة فكانت النتيجة مشاكل و اختلالات عميقة ترهـــق الماليـــة المحلية على جميع الأصعدة ، وهو ما يحول دون قيـــام هذه الأخيرة بوظائفها الأساسيـــة والتي على رأسها رفاهية المجتمع المحلـــي .

لكن وجود مبادرات وطرق للإصلاح الجذري كمسعى الحكم الراشد فتح أبواب جديدة للنهوض بالجماعات المحلية ، باعتبار أن مبادئه الأساسية تخدم إصلاح المالية المحلية إلى درجة تجانس معاييره مع خصائص الجماعات المحلية .

من هنا تجدر الإشـــارة إلى المنهج الذي يجب إتباعـــه قصد تـــدعيم المعاييـــر التي يقـــوم عليها الحكم الراشد وتفتقر إليها الجماعات المحلية وهو ما سنتطرق إليه في الفصل الثالث .

الفصل الثالث

مقدمة الفصل :

إن النهـــوض بالمالية المحلية يتطلب توفر مجموعة من الشروط والإمكانيات التي تساهم في تجسيد مسعى الإصلاح ، فعملية الإصلاح تنطلق من خطـــوة أولـــى مرورا بمجموعة من المراحل المتجانســـة إلى غايـــة آخر خطوة ، وتطبيق أي عملية إصلاح تستلزم وجود أزمة في طريـــق الحكم (التسيير) والتي نلمسها في هذه الدراسة من خلال معرفـــة نقاط الضعف التي تواجهها الجماعات المحلية المستمدة من نظـــام سابق لا يتوفر على المرونـــة اللازمة للتكيف مع الأوضاع الراهنـــة . فالحكم الراشد يستمد قوته من معاييره فكلما كانت المعايير مطابقة للواقع المعاش كلما كان التسيير أكثر فعاليـــة، لذلك وجب المقارنة معيارا معيـــارا ومعرفة النقائص الموجودة في كل معيـــار ومن ثم البحث في أسس تدعيم هذا المعيـــار المتبنى دوليا كأساس للإصـــلاح .

من هنـــا جاء الفصل الثالث والأخيـــر مكونا من :

المنهج المتبع للقيـــام بعملية الإصلاح (مبحث أول) .

عنـــاصر إصلاح الماليـــة المحلية : (مبحث ثانـــي) .

المبحث الأول: المنهج المتبع للقيـــام بعملية الإصلاح

إن أي عملية إصلاح اليوم يجب أن تتم وفق خطة استراتيجية تُحدد فيها اختلالات هذا الجهاز و مشاكله و الأسباب التي أدت إلى ذلك مع اقتراح الحلول المناسبة لها و التي تتناسب و الدور الجديد المنوط بها من جهة و التغيرات الحاصلة على الساحة الدولية لاسيما الاقتصادية منها مع الاستفادة من تجارب بعض الدول التي نجحت في عملية الإصلاح و تكييفها مع الواقع الذي تعيشه بلادنا مع رصد الإمكانيات و الموارد اللازمة لذلك خاصة في الظروف الحالية التي تعرف فيه الجزائر ارتياحا ماليا يساعدها على تجسيدها في أرض الواقع .

المطلب الأول: المسار الاستراتيجي لعملية الإصلاح

الفرع الأول :التشخيص

ذلك أنه لا يمكن الشروع في تنفيذ أية سياسة للإصلاح الإداري دون الإحاطة العامة بما هو موجود ، فالتشخيص له هدف كشف نقاط الضعف ونقاط القوة من أجل تصحيح الأول والاستغلال الأمثل للثانية[1].

كما تتجلى كذلك أهمية التشخيص في التعرف على مختلف الإختلالات وكذا العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري .

هذا ، وتبدأ عملية التشخيص أولا بتحديد السياق والمحيط العام الذي يدور داخله الإصلاح الإداري ، ويتعلق الأمر هنا بتحديد الدور السياسي في رسم عناصر الإصلاح والتعرف على مميزات النظام الاقتصادي وبالأخص الظرف الاقتصادي والمالي اللذان يؤثران بقوة على توجهات مسار الإصلاح الإداري، إضافة إلى ذلك فإن تشخيص الواقع يستدعي الإحاطة بالمنظومة الثقافية والاجتماعية السائدة التي تشكل قاعدة لاستقبال الإصلاح الإداري.

---

[1] - Institut d'innovation informatique pour l'entreprise (3IE) , le Benchmarking-analyse comparative , 08/08/2003 page : 09 . www.3ie.org

الفرع الثاني: تحديد الأهداف

والهدف هو النتيجة التي توضع الإستراتيجية من أجل بلوغها ويشترط وضعه بدقة تجعله قابلا للتحقيق و القياس . وتعتبر عملية تحديد الأهداف من المشاكل الرئيسية لأي عملية إصلاحية إذ أنها تنبثق من القناعات الثقافية والاجتماعية لأفراد المجتمع ، الذين يزيد تبنيهم لعناصرها كلما كانت أقرب إلى واقعهم المعاش.

الفرع الثالث: تحديد الوسائل

ينطلق من جمع وتحليل المعطيات اللازمة التي تتماشى و طبيعة الهدف ، وتقتضي تعبئة الموارد والوسائل الملائمة والكافية سواء تعلقت بالإمكانيات البشرية المالية أو المادية.

الفرع الرابع: البرمجة الزمنية

لعل ما يفرق الإستراتيجية عن بقية النشاطات التي تفتقر للتخطيط المسبق هو تقيدها بمدة زمنية معينة في تحقيق الهدف، تقتضي وضع رزنامة الإصلاحات وفق ترتيب أولوي يتم تحديده مسبقا.

ويؤدي سوء البرمجة الزمنية إلى مجرد تدابير ظرفية ، إذ ستفتقد إلى شرط الاستمرارية الذي يضمن لها إمكانية المراجعة والتصحيح.

نشير في هذه النقطة إلى أن تجربة الإصلاحات في الجزائر عرفت انقطاعات سببتها وضعيات اللا إستقرار المتعددة ، التي أدت إلى قصر المدة وتوجه السلطات إلى منح مكاسب تهدئة سريعة للجماهير.

الفرع الخامس : المنهج أو الطريقة

إن وضع استراتيجية لبلوغ هدف ما يستدعي كذلك تحديد الطريقة المتبعة في ذلك، أي نوعية الإقترابات المنهجية التي تجمع كل هذه العناصر في بوتقة واحدة وضرورة تحديد المنهج تأتي من اختلاف وتعدد المقاربات والمناهج بحيث أن اعتماد منهج عن آخر يكون الأنجع.

ويدخل ضمن ذات السياق وضع نظام إعلام متكامل يحيط كل مسؤول في الجهاز الإداري علما بالخطة ويلغي ذهنية التكتم على المعلومات وعدم إشراك الموظفين الذي قد يؤثر في مردوديتهم ويرهن نجاح تنفيذ خطة الإصلاح.

الفرع السادس: متابعة الخطة وتقويمها

يقع على عاتق السلطات المختصة في الدولة متابعة تنفيذ الخطة ،لتتم مقارنة ما تم تنفيذه وفقا للتقديرات المعلنة في الخطة ، ففي حال حدوث تغيرات تتمكن هذه السلطات من تعديل بعض عناصر الخطة لتتكيف وهذا التغيير، وإضافة إلى هذا فإن السلطة مطالبة بإعداد تقييم عام بعد الانتهاء من تنفيذ الخطة.

ولأن شرط نجاح الإصلاح مرتبط بالتخطيط الجيد و وضع استراتيجيات هادفة كان لزاما التفكير بجدية لوضع حد لهذا العائق وبالتالي تمكن الإدارة من التخلص من جميع الإختلالات التي صعبت من أدائها لدورها بشكل مناسب في ظل الدور الجديد للدولة الجزائرية التي تبنت اختيار الاقتصاد الحر وتسعى حاليا في طريق الانفتاح الاقتصادي وكذا الانضمام إلى مختلف التكتلات الدولية.

والمثال التالي يعطينا فكرة عن كيفية التخطيط الجيد في مجال الرقابة و الشفافية:

جدول رقم (17) : خصائص استراتيجية الرقابة والتفتيش كمدخل للإصلاح [1]:

الهدف من الإصـــــــلاح	الاقتصـــاد في الإنفـــــاق .
المدخل الرئيس لجهود الإصلاح	التأكد من عدم وجود مخالفــــــات .
النتائج الرئيسة المتوقعة	الوصول لمعلومات عن واقع سير العمل من خلال عمليات التحقيق والمراجعة والتدقيق .
المؤيدون لهذه الإجراءات	السلطة التشريعية انطلاقـــا من دورها الرقابي على الجهاز الإداري .

المصدر: محمد الصيرفي " الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري" مؤسسة حورس الدولية،الإسكندرية ، طبعة 01- مصر 2008 ، ص 106.

[1]- محمد الصيرفي " الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري" مؤسسة حورس الدولية،الإسكندرية ، مصر ، طبعة 01- 2008 ، ص 106.

جدول رقم (18) : استراتيجية اعتماد الشفافية والوضوح كمدخل للإصلاح [1]:

الهدف من الإصـــــلاح	تحقيق العدالـــــة
المدخل الرئيسي للإصلاح	تعريف المواطنيــــــــــن بحقوقهم
النتائج الرئيسية	توفير مزيد من المعلومات والتميز بالشفافية
المشاركون الرئيسيون في جهود الإصلاح	وسائل الإعلام ، جماعات الضغط ، وأفراد الجمهور
المؤيدون لهذا الأسلوب	البرلمان والقضاء .

المصدر: محمد الصيرفي " الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري" مؤسسة حورس الدولية،الإسكندرية ، مصر ، طبعة 01- 2008 ، ص 107.

المطلب الثاني : العناصر المرافقة للمسار الاستراتيجي

الفرع الأول : قيادة الإصـــلاح الإداري

إن استيفاء العناصر السابقة يقتضي بالضرورة وضع جهاز قيادة يشكل دعامة معينة ومكرسة للإرادة السياسية في دفع عملية الإصلاح وفق أثر مزدوج ؛ فمن جهة فهذا الجهاز يعبر عن تكريس إرادة الإصلاح ، ومن جهة أخرى فهو يسمح بتعبئة مختلف الوسائل قصد الإصلاح ، غير أن الرهان الذي يفرضه خلق هذا الجهاز هو المنافسة وتداخل الصلاحيات مع الأجهزة التقليدية وعليه فلابد من تفادي تعدد الهياكل والذي يمكن أن يعبر عن غياب التنسيق وانسجام الإرادة السياسية في الإصلاح.

إن تعدد أجهزة القيادة وأثر تعاقب الحكومات والبرامج أديا إلى تنوع التدخلات في مجال الإصلاح الإداري و المالي منذ الاستقلال إلى يومنا هذا. ورغم اختلاف هذه التدخلات (محاربة البيروقراطية ، إصلاح هيكلي ، تجديد الإدارة العمومية ، إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن ، إصلاح هياكل ومهام الدولة) إلا أن الطابع المميز للإصلاح الإداري والمالي في الجزائر يبقى التوجه نحو الإصلاح الهيكلي دون مراعاة خصوصيات كل قطاع .

[1] - محمد الصيرفي " الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري" مؤسسة حورس الدولية،الإسكندرية ، مصر ، طبعة 01- 2008 ، ص 107 .

إن هذا التوجه والذي نلمس حضوره في صلاحيات كل الهياكل القيادية المتعاقبة ، لا يرقى إلى درجة اعتباره رؤية أو استراتيجية خاصة بالجزائر في مجال الإصلاح الإداري، ذلك أن تعدد التدخلات يؤكد ذلك ، ومن ثم فتراوح الاتجاهات واختلاف البرامج أدى بصورة واضحة إلى غموض المعنى العام للإصلاح الإداري والمالي في الجزائر.

إن هذا الغموض ما هو إلا ترجمة لافتقار السلطات العمومية قبل كل شيء إلى إستراتيجية واضحة تمتزج فيها وتتفاعل كل التدخلات ، وبالتالي تبقى كل المحاولات السالفة الذكر مجرد تدخلات في منأى عن أي تصور أو تخطيط شامل.

في هذا السياق تضمن التقرير التمهيدي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي حول الظرف الاقتصادي والاجتماعي للسداسي الأول من سنة 2004 ، تأكيدات متكررة على أن سياسات الإصلاح في الجزائر مازالت موجهة أكثر إلى المدى القصير ، مما يقلص وضوح الوسائل ويخفي الآفاق الإستراتيجية . من جهة أخرى فإنه " في ظل غياب الاختيارات الإستراتيجية ، فإن الإصلاحات المعلن عنها قد عانت إلى غاية اليوم من انعدام الترتيب والبرمجة الضروريين لتنفيذها مما أحدث فراغا مضرا بالاقتصاد ، ورتب شعورا بعدم الفهم لدى مختلف الشركاء ، وعليه يجب أن ترافق الإصلاحات بوضع مسار لاتخاذ القرار يمتد إلى كافة المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين في شفافية تامة "[1] .

وقد تمت الإشارة إلى أن العديد من مشاكل إعادة هيكلة الاقتصاد لا تزال قائمة ، ولا يبدو أنها قد حظيت بالأولوية بحكم طابعها الإستراتيجي إذ يتعلق الأمر بــ :

- الإصلاحات الاقتصادية والخصخصة .
- العصرنة وتأهيل المنشآت الاقتصادية .
- القفزة النوعية في منظومات القرار والتسيير والإدارة والتنظيم التي ينبغي عليها أن توجه مسارات الانتقال .

[1] – التقرير التمهيدي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي حول الظرف الاقتصادي والاجتماعي للسداسي الأول من سنة 2004. ص: 145

- الإطار وأدوات البرمجة الاقتصادية باعتبار أن عملية الإصلاح الإداري هي مسار متواصل ودائم، فإن نجاح قيادته تستدعي استقرار الهيئة المكلفة بذلك.

إن فوقية الإصلاح الإداري تستدعي وجود هيئة في أعلى مستويات الهرم الإداري ويمكن إلحاقها برئاسة الحكومة كما هو الحال أو حتى برئاسة الجمهورية لتفادي أثر تعاقب الحكومات.

إضافة إلى المناجمنت الإستراتيجي ، يمكن أيضا اللجوء إلى كليات المناجمنت التشاركي لتنظيم مسار قيادة الإصلاح الإداري نظرا لما يضمنه من التحفيز ومن التشاور وهو ما يجعل من قيادة الإصلاح الإداري مبادرة جماعية منشطة وهادفة.

الفرع الثاني :البحث عن الإجماع والتشارك

من هذه الزاوية ، فإن نجاح عملية القيادة تستدعي قبل كل شيء النظر إلى الإصلاح الإداري كمشروع مجتمع وطني يتطلب إجماع كل الفاعلين والشركاء .

الفرع الثالث : تسويق الإصلاح الإداري

إن نجاح تنفيذ استراتيجية الإصلاح الإداري وتفادي المقاومات يستدعي حشد كافة الوسائل التي بإمكانها التعريف بأهداف ، نتائج وآثار الإصلاحات.

أولا :ضرورة وجود مخطط إتصالي :

يعد الإتصال قناة هامة لتسويق الإصلاحات في المجتمع والتعريف بها ، ذلك أن وظيفة التسويق بإمكانها حشد المزيد من الإجماع والتقبل.وفي هذا الإطار فالحاجة في أمسها إلى وضع مخطط إعلامي يتوجه خاصة إلى الموظفين و إلى كافة الفاعلين الذين يمسهم تطبيق الإصلاحات .ومن ثم فتسويق الإصلاح الإداري لابد أن يشكل وظيفة جديدة تضاف إلى الوظائف التقليدية لهيكل القيادة.

ثانيا : تسويق الإصلاح الإداري تجاه الإرادة السياسية

وذلك قصد الزيادة في إلتزام هذه الأخيرة تجاه الإصلاحات المنفذة و المستقبلية وضمان استمرارية الإرادة وتعزيزها. هذا ، ويرتكز التسويق من هذه الزاوية على التقارير الموضوعية والتي تستند على نظام فعال وموضوعي للتقييم.

الفرع الرابع : التكوين كدعامة للإصلاح الإداري:

يمكن اعتماد برامج التكوين كآلية معززة لنجاح القيادة والإصلاح بصفة عامة ومن هذه الزاوية فإنه يمكن اقتراح نمطين من برامج التكوين.

أولا: برامج التكوين الموجهة لهيكل القيادة

وهنا يتعلق الأمر بإعداد برامج تكوينية لفائدة الإطارات القائمة بوظائف القيادة والمدمجة مباشرة في مسار قيادة الإصلاحات.ويهدف التكوين إلى إعداد الإطارات لتسيير الإستراتيجية الوطنية بفعالية ونجاعة ، أما عن محاور هذا المخطط فالأمر يتعلق بـــ:

- تعزيز وظائف التصور و التخطيط.
- تعزيز وظائف التسيير.
- تعزيز وظائف التسويق.
- تعزيز وظائف التقييم.

ثانياً : مخططات التكوين الموجهة لموظفي الإدارات العمومية

إن تقبل وتحمل الإدارة ذاتها للوضعيات الجديدة التي يأتي بها الإصلاح الإداري يستدعي وضع مخطط تكوين لفائدة كافة تعدادات الوظيفة العمومية خاصة تلك التي تتحمل عبء التدابير الجديدة والتي تلامسها الإصلاحات مباشرة . وعليه ، فمحاور هذا المخطط لابد وأن تتوافق وتنسجم مع الإستراتيجية الوطنية في مجال الإصلاح الإداري.

المطلب الثالث : عناصر الإستراتيجية المتكاملة للإصلاح الإداري و المالي

إن من أهم الشروط الواجب توافرها في أية إستراتيجية للإصلاح الإداري هو أن لا تكون فوقية وأن تتناسب مع الظروف السائدة ، وأن لا تكون الأساليب الإصلاحية منقولة دون تكييف. ذلك لأن ما يناسب مجتمع ما قد لا يتناسب بالضرورة مع مجتمع آخر . أما الشرط الثاني في أية إستراتيجية للإصلاح فهو أن تكون واقعية وممكنا تنفيذها وليست مجرد أفكار إنشائية يستعصى تطبيقها . إما بسبب التكاليف المالية الكبيرة التي تستلزمها ، أو المقاومة العنيفة من عامة أفراد الشعب لها ، أو عدم توافر الخبرات اللازمة لنجاحها . وفي ضوء هذه الشروط أرى أن استراتيجية الإصلاح الإداري و المالي المناسبة للتطبيق في الجزائر والدول التي تشابهها في الظروف وهي دول كثيرة ، تتكون من العناصر التالية : [1]

1- الانطلاق من التأكيد على البديهيات والأساسيات التي تتصل بمفهوم الوظيفة العامة والموظف العام (حقوق وواجبات الموظف) .

2- تفعيل القوانين والمبادئ الموجودة التي تحكم شؤون الخدمة المدنية والتي تتصل بأسس التعيين والترقية وتقييم الأداء ، والمسائلة عن الأداء .

3- التأكد من وضوح الأهداف والمبررات الموضوعية الخاصة بالأجهزة الإدارية والمالية للمسؤولين، والعاملين على مختلف المستويات ،وذلك انطلاقا من تفهم التشريعات التي تحكم عمل هذه الأجهزة ، وتوفير وصف وظيفي لكافة الوظائف .

4- الالتزام بإتباع الشفافية والوضوح في عمل الأجهزة الإدارية والمالية ، وتوفير حرية الوصول للمعلومات لأفراد الجمهور والمهتمين ، الأمر الذي من شأنه أن يدعم أواصر الثقة بين الطرفين.

5- عمل المسوحات اللازمة والقيام بالجولات الميدانية للتعرف على مدى رضى الجمهور عن مستوى الخدمات للمواطنين واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصويب الخلل وتثبيت وتعزيز نقاط القوة .

6- تشجيع المشاركة الشعبية ومؤسسات المجتمع المدني لتوفير التغذية الراجحة على أداء وسلوكيات العمل في المؤسسات المختلفة .

7- تمكين الموظفين الإداريين والمنتخبين من التصرف والقيام بالمبادرات الإدارية للتطوير من خلال إتباع أسلوب اللامركزية في الإدارة.

[1] - محمد الصيرفي " الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري" مؤسسة حورس الدولية،الإسكندرية ، مصر ، طبعة 01- 2008 ، ص 120-121 .

8- مواكبة المستجدات المحلية والعالمية التي تؤثر على عمل الأجهزة الإدارية وتستوجب إعادة النظر في الهياكل التنظيمية ، أو التشريعات التي تحكم العمل ، أو أساليب وطرق وإجراءات العمل بما يساهم في تحسين الأداء .

9- كما لا ننسى استئصال ظاهرة الفساد التي أصبحت تنهش أغلب أجهزة وأنظمة الدولة ، حيث ارتبط ذكرها بإهدار المال العام ، فأحدث الإحصائيات الصادرة عن معهد البحوث التابع للبنك العالمي أكدت أن الدول التي نجحت في محاربة الفساد والرشوة تمكنت من مضاعفة مداخيلها السنوية بحوالي 400 % ، وتمكنت تلك البلدان من تخفيض نسبة الوفيات لديها بنسبة 75 % بفضل تحويل تلك المبالغ التي كانت تذهب من الفاسدين إلى مشروعات اجتماعية واقتصادية .

المبحث الثاني : الحكم الراشد كأداة لتدعيم إصلاح مالية الجماعات المحلية

إن مبادئ الحكم الراشد في اغلبها تصب لإصلاح الجانب اللامركزي للدولة بما فيها المالية المحلية للجماعات المحلية . فهناك العديد من الأفكار والاقتراحات الهادفة إلى إصلاح الجماعات الإقليمية وهو ما سنقف عليه من خلال تناول الاقتراحات المعتمدة لإصلاح الجماعات الإقليمية وإدارتها .

المطلب الأول : إصلاح الجانب القانوني للبلدية والولاية

بالرغم من تكريس أهم مبادئ اللامركزية في كل من المواثيق الوطنية ، فقد جاء في الميثاق الوطني أنه "ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها " . فالبلدية لها اختصاصات في جميع الميادين بدون استثناء فمن خلال دستور 1996 في مادته (15) التي تقضي بأن الجماعات الإقليمية تضم البلدية والولاية وأن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية ، وكلاهما تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي . إضافة إلى المادة الأولى من قانون البلدية 90-08 وقانون الولاية 90-09 .

نجد أن ممارسة الشؤون المحلية تبتعد كثيرا عن مظاهر اللامركزية والديمقراطية . الأمر الذي يعرقل تطور وتنمية الجماعات الإقليمية ، ويحولها إلى درجة قاعدية للبيروقراطية من جهة وإلى محرك للشؤون والمصالح المركزية من جهة أخرى .

إن مثل هذا الوضع أصبح واقعا تتعايش معه يوميا إدارتنا المحلية دون التفكير في حلول من شأنها التخفيف من حدة المشاكل ، ومحاولات الإصلاح القليلة التي نلاحظها من حين لآخر لا نجدها من اجتهاد المسؤولين المحليين مباشرة ، فالسلطات المركزية تظل المفكر والمقرر الوحيد لمصير هذه الإدارات والنتيجة يقع عبؤها مباشرة على المواطن لأنه لا يشترك في تسطير الاستراتيجيات واتخاذ القرارات التي تخدمه . باعتبار القرار مركزي فإنه سيخدم لا محالة السلطات المركزية .

وعليه فإن إصلاح الإطار القانوني المحلي وتكييف نصوصه أصبح من الأمور المستعجلة لتحقيق التنمية المحلية وإقرار مبادئ الديمقراطية المحلية .

الفرع الأول: إعادة النظر في بعض أحكام قانون البلدية

أولا: تحديد مسؤوليات وعلاقات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

باعتبار رئيس البلدية منتخب من طرف المواطنين مؤقتا لمدة 05 سنوات ، فلابد من توسيع وتدقيق صلاحياته ومنحه أكثر استقلالية في اتخاذ القرار ، لأن تبعيته الدائمة للسلطة الوصائية وانتظار موافقة ومصادقة هذه الأخيرة على كل قراراته يعرقل شؤون البلدية ويفقد معنى اللامركزية التي يطالب رؤساء البلديات بتجسيدها بعد وثوق المواطنين فيهم وانتخابهم لهم .

أما عن الأمين العام فهو المشرف والمنسق بين مصالح إدارة البلدية وله صلاحيات واسعة تصل إلى حد إدارة شؤون البلدية في حالة حل المجلس الشعبي البلدي .

يعين الأمين العام للبلدية بموجب مرسوم رئاسي بالنسبة لبلديات ولاية الجزائر وبلديات مقر الدوائر بالنسبة لبقية ولايات الوطن . أما البلديات الأخرى فيتم تعيينه بموجب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي .

إن اختلاف طريقة تعيين الأمناء العاملين للبلديات يدعو إلى طرح عدة تساؤلات أهمها تتعلق بعلاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي . ويخضع للسلطة المركزية بشكل مباشر مما يخلق هيئة عدم تركيز في قلب اللامركزية .

وما يمكن أيضا الإشارة إليه هو وزن ومكانة الأمناء العامين المعينين بمرسوم رئاسي والأمناء المعينين بقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي . وهنا نلاحظ فرقا كبيرا بينهما .

أما بالنسبة لمهام رئيس المجلس الشعبي البلدي المكرسة في قانون البلدية 90-08 ومهام الأمين العام للبلدية التي توضح في مرسوم أو قرار التعيين فنلاحظ فيها تداخلا كبيرا لأن ما نراه في الواقع هو قيام الأمين العام للبلدية بأغلبية المهام إن لم تكن كلها . هل يعود ذلك حقا بسبب تداخل المهام أم أن عامل الكفاءة هو الذي يحدد هذه الوضعية ؟

فباعتبار الأمين العام معين من طرف رئيس الجمهورية فلابد له من كفاءة علمية وخبرة ميدانية واسعة ليشغل هذا المنصب ، ومنه فهذا الأخير سيجسد السياسة المركزية على المستوى المحلي . وبالمقابل نجد رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي ينتخبه المواطنون نظرا لمكانته بينهم ولدرجة قدرته على الإقناع ، يخضع باختصار لاعتبارات ذاتية لا تأخذ بعين الاعتبار الثقل العلمي ولا حتى الخبرة

الميدانية ، وهذا الأخير سيحاول أن يخدم المواطن وينشط السياسة المحلية . وهنا يقع التعارض بين المصالح المركزية والمصالح المحلية .

هذا الأمر يدعو إلى التفكير في تكييف العلاقة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام وفق ما يخدم مصلحة المواطن ، هذا بالتحديد الدقيق والفصل بين مهام كل منهما دون أن يمس ذلك بالتكامل الذي لابد من ملاحظته في نتيجة هذه المهام ولا يكون ذلك إلا بإقرار قانون أساسي خاص يحكم الوظائف الإدارية داخل البلدية .

وعلى سبيل الاقتراح ومن بين أهم التدابير المتخذة في مشروع قانون البلدية الجديد :

- تكريس عمل الهيئة التنفيذية المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي) وذلك من خلال استعانة رئيس المجلس الشعبي البلدي بنواب له بدل مساعدين .

- ومن التدابير المتخذة في إطار تحديد الصلاحيات داخل المجلس البلدي تم الفصل بين القانون الأساسي الذي يحكم المنتخبين عن القانون الخاص برئيس المجلس الشعبي البلدي بالموازاة مع كيفيات تعيينهم .

- كما أن التعديلات الجديدة على القانون المتعلق بالبلدية عملت على فرض نوع من الانضباط على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، حيث :" يعلن مستقيلا كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية للمجلس الشعبي البلدي خلال السنة . كما تلزم هذه التعديلات بمتابعة الدورات التكوينية وتحسين المستوى المتعلقة بالتسيير البلدي .

- ولضمان السير الحسن للبلديات واستقرار المصالح البلدية نص المشروع التمهيدي لقانون البلدية على رفض أي طلب . لسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال السنة الأولى من العهدة و لا خلال آخر سنة منها (السنة الخامسة) .

- قرار حل المجلس الشعبي البلدي يكون بواسطة مرسوم رئاسي ، بناءا على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية .

- وفي إطار تدعيم النوع الاجتماعي (مشاركة المرأة) تقرر اقتراح ترجيح القائمة التي تحتوي على عدد أكبر من النساء . في حالة تساوي المقاعد بين قائمتين حزبيتين ، وإذا استمر التساوي يتم ترجيح القائمة التي تتضمن أصغر معدل سن لهن .

- كما نصت التعديلات أنه وفي حالة تَساوي عدد الأصوات عند الاقتراع لتحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي وكان أحد الطرفين امرأة فإنها تعين مباشرة كرئيسة للمجلس الشعبي البلدي .(دعم مشاركة المرأة) .

- وكإجراء أول من نوعه سيؤدي رئيس البلدية المنتخب إلتزام أداء اليمين بين يدي رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا لوضع المنتخب أمام الضمير والرقابة الروحانية لكل تصرفاته .

ثانيا: ضرورة مواصلة المشاريع البلدية :

بما أن البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة فعلى هذه الأخيرة أن تساعدها في إنجاز مشاريع عديدة لتطوير وخلق تنمية فعالة في وسطها خاصة الاستثمار في القطاعات التي تتسم بمزايا نسبية (بلديات زراعية ، بلديات رعوية ،بلديات سياحية ...) كذلك في القطاعات التي تتسم بكثافة الأيدي العاملة التي يمكنها أن توسع القاعدة الضريبية [1] (أي موارد محلية جديدة) . لكن الأمر الملاحظ هو عدم إتمام المشاريع البلدية خاصة منها الطويلة الأجل بسبب إهمالها أو محاولة عرقلتها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الجديد وهذا لأسباب سياسية أو غايات نجهل طبيعتها لأنها بعيدة كل البعد عن مبادئ اللامركزية والديمقراطية التي تضع خدمة المواطن والصالح العام فوق كل اعتبار . وهذا يعني انعدام الاستمرارية في تحقيق الاستراتيجيات على المستوى المحلي ، ولهذا يجب مراعاة خصوصيات البلديات .

على خلاف الولايات والوزارات فإن التنظيم الإداري للبلديات وتحديد هياكلها وأجهزتها لا يخضع لمخطط موحد وهذا بسبب اختلاف حجم البلديات خاصة من ناحية عدد السكان الذي يظل أهم معيار يقوم عليه الهيكل التنظيمي للبلدية ، حيث "يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة لها " [2]. وهذه فكرة جيدة يجب العمل بها والمحافظة عليها لأنها تراعي اختلاف البلديات من ناحية عدد السكان لأن تسيير بلدية بأكثر من 50000نسمة يختلف عن تسيير بلدية تضم أقل من 20000 نسمة ، غير أننا نجد نفس التنظيم القانوني لكل البلديات رغم اختلاف أحجامها ، ولم نجده أبدا يراعي خصوصياتها رغم المحاولات العديدة التي جاءت بهذا الشأن . ولعل إهمال هذا الجانب هو الذي خلق مشاكل عديدة في البلديات ، مما يتطلب إعادة

---

[1] - المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية ،" المائدة المستديرة الأولى بشأن حشد الموارد المالية المحلية من أجل التنمية " ، الدوحة ، قطر ، 29 نوفمبر 2008 . http://www.un.org/esa/ffd/Doha

[2] - المادة 126 من قانون البلدية.

النظر في النظام الأساسي للبلديات وإدماج متغيرات عديدة كطبيعة البلدية (حضرية ، ريفية ، سهبية ، رعوية ، زراعية ، سياحية) . بالإضافة إلى التمييز بين الحاجات المستعجلة والضرورية والاختيارية لوضع الاستراتيجيات الملائمة لتحقيقها .

ثالثا: منح أكثر استقلالية للبلديات :

مقارنة مع قانون البلدية الصادر بأمر 67-24 المؤرخ في 08 يناير 1967 فإن قانون 90-08 ضيق من استقلالية البلدية في بعض المجالات ،ونلاحظ هذا من خلال عدة أحكام وردت في القانون الحالـــــي .

مثـــال 01 : إجبارية استشارة الوالي قبل دعوة المجلس الشعبي البلدي لدورة استثنائية بعدما كانت دعوة المجلس لدورة غير عادية من حق رئيس المجلس الشعبي البلدي وثلث أعضاء المجلس والوالي ، ومنه أصبح حق رئيس المجلس الشعبي البلدي وثلث الأعضاء مشروطا باستشارة الوالي .

مثـــال 02 : استقالة عضو المجلس الشعبي البلدي توجه إلى الوالي عوض رئيس المجلس الشعبي البلدي . في حين كان ذلك من صلاحيات رئيس البلدية الذي يخطر بها الوالي ، ولكن قانون 90-08 قلب القاعدة وجعل الاستقالة توجه إلى الوالي الذي يبث فيها ويخطر رئيس المجلس الشعبي البلدي بها .

الأمر الذي لابد من إقراره هو خلق قانون يتعلق بحقوق وحريات الجماعات الإقليمية الذي نجد فرنسا مثلا قد تبنته منذ سنة 1982 وهذا القانون لابد أن يمنح البلدية أكثر استقلالية خاصة فيما يتعلق بالتسيير الداخلي اليومي لشؤونها وكذا بتنظيم أعضاء المجلس الشعبي البلدي فيما بينهم وعلاقتهم برئيس المجلس الشعبي البلدي وبقية الموظفين ، ولا بأس في توسيع الرقابة على الأمور الكبرى التي تتطلب تدخلات السلطات العليا ، هذا بترشيد القرارات ومساعدة البلديات التي يصعب عليها تحمل مثل هذه المسؤوليات الكبرى .

وكخطوة جديدة لمنح نوع من الاستقرلية للجماعات المحلية جاء في نص التدابير الخاصة بمشروع قانون البلدية والولاية الجديد ما يلي :

- لضمان السير الحسن للمدن الكبرى قررت الحكومة تكريس تنظيم المندوبيات البلدية (شوارع و مناطق حضارية) من أجل تسيير حضاري أحسن . خاصة في المدن الكبرى كالعاصمة ، وهران، قسنطينة .

ونظرا لتعقد وخصوصية مدينة الجزائر العاصمة (سكانيا ، عمرانيا ...) تقرر وضع مشروع قانون خاص بها يسير شؤونها وينظم مصالحها كمرحلة أولى .

– كما أن مشروع القانون الجديد شدد على توضيح العلاقات وتقاسم المهام بين الدولة ، الولاية والبلدية تفاديا لتداخل الصلاحيات في شكل اختصاصات متقاسمة أو مفوضة ، ويتطابق إلى حد بعيد مع المعطيات الجديدة للمجتمع في ظل بروز كفاءات وأجيال جديدة من القيادات ما بين النساء والشباب وكذا التعمير الكثيف للسكان الذي انجر عنه تعقد كبير في العلاقات والتعامل مع الحاجيات الاجتماعية المتعددة الأشكال .

– وفي إطار الاستقلالية في اتخاذ القرارات تم إدراج قاعدة الملائمة (L'opportunité) إلى جانب قاعدة الانتظام (La régularité) أي وجود عدة خيارات أمام الآمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي)عند أداءه لمهامه ، فحسب هذه القاعدة يمكنه الاختيار في حدود الإمكانيات المتاحة وفي إطار المصلحة العامة فلا يستشير الدولة في اتخاذ كل قرار يراه مناسبا للبلدية .

الفرع الثاني: إعادة النظر في بعض أحكام قانون الولاية :

حسب المادة الأولى من قانون الولاية 90-09 فإن هذه الأخيرة جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في الفقرة الأولى ، وأنها دائرة إدارية في فقرتها الثانية . من هذه المادة يتضح لنا الدور المزدوج الذي تلعبه الولاية فهي تمثل اللامركزية المجسدة في المجلس الشعبي الولائي المنتخب من طرف المواطنين ، وعدم التركيز الممثل في الوالي المعين بقرار رئاسي . وهنا نلاحظ تشابه بين الولاية والبلدية في وجود شخصين أحدهما معين والآخر منتخب ولكن ثمة اختلاف في أهمية ووزن كليهما . الوالي يقابله الأمين العام للبلدية ، ورئيس المجلس الشعبي البلدي يقابله رئيس المجلس الولائي .

يعين الوالي بمرسوم رئاسي ومهامه كممثل للدولة تشكل الجزء الأكبر من جل مهامه[1] .

كما أن الوالي يعتبر الرئيس الإداري للولاية ، وحلقة الاتصال بين الولاية والسلطة المركزية ، فهو المتصرف بسلطة الدولة ، مندوب الحكومة والممثل المباشر لكل وزير ودوره في هذه الوضعية لابد من إعادة تحديده وضبطه للسماح له بممارسة مهامه المتعلقة بتنسيق مهام ومصالح الدولة وتجسيد السياسات العمومية التي تنطلق من الجماعات الإقليمية في أحسن الظروف ، ولتغليب اللامركزية

---

[1] - المواد من 83 إلى 91 قانون الولاية المتعلقة بسلطات الوالي بصفة هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.

– المواد من 92 إلى 102 من قانون (90-09) الخاص بالولاية و المتعلقة بسلطة الوالي كممثل للدولة .

على عدم التركيز في الولاية لابد من إعادة النظر في صلاحيات الوالي كممثل للدولة وصلاحياته كممثل للولاية .

ولدعم اللامركزية على مستوى الولاية نص مشروع قانون الولاية والبلدية على إعطاء صلاحيات واسعة للولاة تم بموجبها إنهاء العهدة الانتخابية لكل عضو في المجلس الشعبي البلدي تم حل حزبه السياسي من طرف القضاء ، كما أنه يمكن للوالي في إطار الإجراءات التنظيمية الجديدة، "إنهاء مهام وتوقيف كل منتخب تعرض للمتابعة القضائية أو كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب مخلة بالشرف ، أو لها صلة بالمال العام .

يصادق الوالي على كافة المحاضر والمداولات الناجمة عن إبرام الصفقات على مستوى البلدية لمنح المزيد من الشفافية والمساءلة على المال العام . خاصة في ظل صدور قانون الصفقات العمومية الجديد الذي هو قيد الدراسة .

كما أنه وفي حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذ كل عمل خولته له القوانين والتنظيمات، مثل المصادقة على الميزانية أو تنفيذ القرارات الضرورية في مجال حفظ النظام والسكينة العمومية . يمكن للوالي إعذاره والحلول محل هذا الأخير بالتفويض كما يكون هذا الإجراء في حالة البلديات التي تعاني الانسداد ، ضمانا لصيرورة شؤون البلدية وخدمة المواطن التي تبقى رهينة نزاعات أعضاء المجالس الخاضعين في تحركاتهم للحسابات السياسية .

المطلب الثاني :آلية الفصل بين مهام و واجبات رئيس المجلس المحلي

يمكن توزيع مهام رئيس المجلس المحلي إلى شقين جانب بصفته منتخب و الجانب الثاني بصفته ممثل للدولة ، لكن السير الحسن لرئيس المجلس الشعبي المحلي لا يخرج عن الصفات التالية :

الفرع الأول : العمل السياسي (بصفته منتخبا) :

لاشك أن مدلول كلمة سياسة هي من الناحية الموضوعية سياسة الدولة وتدبيرها بما للسياسة من مدلول سائغ متكامل ، وهي من الناحية الوظيفية الهيئة الشرعية التي تتولى قيادة الأمة وتنظيم مجتمعها وترعى مصالحها وتوفر لها السلامة والأمن والرخاء ، فهي بوتقة تتبلور فيها إدارة المجتمع وسلطاته . لهذا كان من المواصفات الأساسية في اختيار الرئيس المحلي أن يكون له : [1]

[1] -- مصطفى الجندي " الإدارة المحلية واستراتيجيتها" منشأة المعارف بالإسكندرية - مصر 1987 ، ص 159-160

أولا :سعة الأفق : صفة يجب أن تتوافر في الرئيس المحلي ، ذلك أن سعة الأفق تمنعه من الانزلاق في متاهات طويلة من عدم تقدير المواقف تقديرا صحيحا ، وتثير اهتمام المواطنين برأيه ، وتشدهم إلى حكمته وبصيرته .

ثانيا:القدرة على الفهم السريع : من الأمور الجوهرية ، فمن الثابت أن الإدارة المحلية تتعرض لأنشطة مختلفة كالزراعة والصحة والتعليم والاقتصاد والهندسة المعمارية . لهذا كان من الضروري أن يتصف الرئيس المحلي بهذه الصفة ليستطيع أن يفهم ويهضم ما يعرض عليه من تقارير فنية .

ثالثا:قوة الحجة والقدرة على مواجهة الجماهير : صفة أساسية يجب أن تتوافر في الرئيس المحلي ، ذلك أن عملية التطوير الاجتماعي Social change تتم عن طريق إدخال أفكار ومبادئ جديدة. ولا يمكن أن تدخل هذه الأفكار والمبادئ الجديدة إلى المجتمعات المحلية ببساطة ، إذ قد يقدم في طريق ذلك اعتبارات معينة كالمصالح الشخصية لبعض المواطنين من القادة أو التقاليد والعادات .

لذلك كان لابد من الاتصال المباشر بالتجمعات الشعبية وتوعيتها ، والتعبير عن الأفكار الجديدة يتطلب قدرة على الخطابة بأسلوب واضح وسهل .

رابعا: السلوك الشخصي للرئيس المحلي من الأمور الهامة التي تؤثر في نجاح رجل الإدارة المحلية:

فليس له أن يمضي في حياته الخاصة منساقا لنزواته وعواطفه من غير اعتبار لأثر ذلك في مشاعر الناس ، فحياته الخاصة لم تعد ملكا له يوم أن عين رئيسا للمجلس المحلي ، بل أصبحت حياته ملكا للجماهير . ذلك أن الشخص الذي توضع فيه ثقة الناس إنما تبقى فيه هذه الثقة وتتأكد أو تتناقص وتزول في ضوء ما يقدمه من خدمات لجماعته . فالثقة مرهونة بما يقدم بينه وبين الذين وضعوه في هذه المكانة من تقدير واحترام متبادلين نتيجة لسلوكه الشخصي والدور الإيجابي الذي يؤديه في ذلك المجتمع . ذلك أن كل تصرف شخصي للرئيس المحلي هو موضع نقد ومناقشة بين غالبية الأهالـــي في المدينة أو القرية .

ومن الأمور المطلوبة أيضا في رجل الإدارة المحلية أن يكون حياديا وعادلا في تصرفاته . ومضمون ذلك أن يكون في إدارته لأمور المجلس أو في حل مشاكل المواطنين حياديا . فليس من المقبول أن يتحيز الرئيس المحلي إلى فريق دون فريق من المواطنين أو أن يعطي ميزة من الميزات إلى شلة من الأصدقاء .

خامسا : السلوك الديمقراطي : كما أنه من الأمور الأساسية أن يكون رجل الإدارة المحلية مؤمنا بالجماهير وقُدُراتها محبا لها ، وأن يكون متفهما لمعنى الديمقراطية . وذلك أن رجل الإدارة المحلية ليس هو الشخص الذي يفرض رغباته الخاصة أو أوامره عن طريق الإكراه ، أو التعصب فالقيادة الجماعية بمفهومها الحقيقي ليست إلا ضمانا للعمل الديمقراطي وهي تنبع من الجماعة وتؤمن بأهدافها وتشعر بمشاعرها وتستمد منها سلطاتها واستمرارها ضمانا للاستمرار الدائم المتجدد.

ويجب على رجل الإدارة المحلية أن يعرف اتجاهات الرأي العام في كل موضوع يثار في جلسات المجلس . ذلك أن الرأي العام هو تعبير صريح عن اتجاهات الأفراد بعد المناقشة والجدل ، ومن ثم فإنه محصلة تفاعل الآراء الشخصية للأفراد .

ويستحسن أن يكون لدى رجل الإدارة المحلية دراسة وافية عن التركيب النفسي والاجتماعي والاقتصادي للمنطقة ونسبة السكان العاملين ونسبة المواليد والوفيات والخصوبة . وذلك عن طريق مسح اجتماعي واقتصادي يشمل الإمكانيات المتاحة والطاقات المعطلة ونصف المعطلة سواء أكانت بشرية أو مادية حتى يكون لديه حصر شامل لكل إمكانيات الوحدة المحلية .

الفرع الثاني : بصفته إداري تنفيذي : [1]

هناك علاقة وظيفية بين نظام الحكم المحلي ومفهوم الإدارة العلمية بشكل عام . وقد يقال أن نظام الحكم المحلي يرتبط أساسا بشكل النظام السياسي القائم في المجتمع . وهذا قول لا غبار عليه إطلاقا لأنه ما لم يوافق هذا النظام السياسي على تطبيق الحكم المحلي فإنه من العسير بطبيعة الحال تنفيذ ذلك مع تجاهل القرار السياسي في هذا الشأن لكنه من زاوية أخرى فإن ممارسة هذا النظام من خلال مواقع التنفيذ على اختلاف مستوياتها يرتبط بالأساليب الإدارية ، ما لم تكن عملية ورشيدة فإنها تسيء إلى فلسفة الحكم المحلي ، ومن ثم إلى شكل النظام السياسي القائم في المجتمع ومعنى ذلك أن الحكم المحلي قرار سياسي ، وممارسة إدارية .

والواقع أن المفهوم الشائع للإدارة من منطق القرارات الذاتية بمعنى أن رجل الإدارة هو ذلك الإنسان الذي يحمل خصائص وقدرات - ومواهب معينة تساعده على قيادة جماعة العمل والوصول بها إلى تحقيق الهدف المنشود مستغلا في ذلك طاقات وجهد الجماعة لتحقيق ذلك .

[1] - مصطفى الجندي " الإدارة المحلية وإستراتيجيتها" ، مرجع سابق ، ص 161 .

ومعنى ذلك أن العملية الإدارية يلزم أن يكون لها هدف محدد ومنشود ، وإلا فلا داعي لوجودها أساسا . وهذا الهدف يختلف بحسب الموقع الإداري نفسه ، قد يكون هدفا اجتماعيا ، وقد يكون هدفا سياسيا ، وقد يكون هدفا اقتصاديا ، وإلى جانب كون الإدارة عملية ذات هدف فلا يمكن تحقيق ذلك الهدف والعمل في مواقع التنفيذ في حالة من الثبات والجمود ، بل لابد أن تنشأ فيما بينهم بعض العمليات الاجتماعية التي تبدو من خلال صور التعاون والتكيف والتنافس و الصراع بمعنى أن يكون الأفراد في حالة تفاعل مستمر . تفاعل مع أنفسهم وتفاعل مع القاعدة الإدارية التي يحتكمون إليها في تصرفاتهم وسلوكهم ، وتفاعل مع التيارات الإدارية .

وإنه لكي ينجز هذا التفاعل أهدافه يلزم أن يصاغ في إطار شبكة من العلاقات الاجتماعية تكون بمثابة موصل جيد لكافة الاتجاهات والمعايير والمحددات الإدارية بين كافة العاملين في مواقع التنفيذ وإنه بدون هذا المسلك الإنساني في الإدارة فإننا لابد أن ننتظر صور الصراع بين العاملين . وعلى هذا الأساس كان للإداري الحكيم أن يصوغ إدارته للموقع وفقا لأساليب علمية .

وعلى هذا فالأخذ ببعض مبادئ الإدارة المحلية ضروري جدا مثل :

– أولا : يجب أن يكون للمجلس المحلي سياسة واضحة معروفة وخطة عمل يعرفها العاملون بالمجلس جميعا بل والأعضاء الشعبيون .

– ثانيا : يجب أن يقوم رئيس المجلس الشعبي المحلي أو الوالي بتحديد مسؤولية كل عامل أو عضو منتخب .

- ثالثا : كخطوة جديدة وحتى يتفرغ رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة للعمل الإداري والجدية فيه، قررت الحكومة منع كل رئيس منتخب كان يشغل منصب وظيفي (أستاذ جامعي ، موظف لدى القطاع العام ...) أو مهنة حرة (محامي ، طبيب ...) أو يمارس نشاط تجاري أو صناعي[1] قبل اعتلائه منصب – رئيس المجلس الشعبي البلدي – ، ومكنته من الاستفادة من تعويضات عن وظيفته السابقة يضاف لها راتب – رئيس المجلس الشعبي البلدي — (جاء هذا الإجراء ضمن تدابير قانون البلدية الجديد) .

[1] - Mohamed SBIHI , "La gestion des Finances communales" , BABEL distribution , Rabat 1976 , page 16 .

المطلب الثالث : تفعيل المالية المحلية

إن من أهم الإصلاحات المالية للجماعات المحلية المرجوة هي تجديد الجباية المحلية وإصلاح مداخيل الأملاك بالإضافة إلى الاقتراض البنكي وإصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية. و هذا كله حتى تؤدي الجماعات المحلية نشاطاتها المالية و الاجتماعية في أحسن الظروف .

الفرع الأول : تجديد الجباية [1]

تمثل الجباية الأداة الأساسية لتمويل التنمية المحلية مما يستوجب إعادة الاعتبار لموارد الجباية المحلية وهذا التجديد يكون عن طريق إشراك البلديات في الجباية المحلية بغرض رفع مردودية الضرائب الموجودة عن طريق إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعاء الضريبة و نسبها و كيفية تغطيتها .

إن منح هذه الصلاحيات للجماعات المحلية يهدف إلى تقريب إدارة الجباية من الموطن للوصول إلى رفع مردودية الضرائب ، و باعتبار أن الجماعات المحلية هي المستفيدة الأولى من الجباية المحلية و هي بحاجة للأموال وجب عليها البحث عنها و تحصيلها.

كذلك يمكن للدولة تحويل بعض الضرائب من الدولة إلى الجماعات المحلية[2] فهذا الإجراء من شأنه تحسين الوضعية المالية لهذه الجماعات و تُعفى الدولة من تقديم التسيير و التجهيز التي تقدمها في كل مرة للجماعات المحلية . و يمكن أن تمس مثل هذا التحويل الضريبة على الأجور والمرتبات الذي يحصّل حاليا كله لصالح الدولة و كذا الرسم على الطابع و التسجيل أو ما يسمى بحقوق التسجيل و الطابع و قد قمنا باختيار هاتين الضريبتين نظرا لأنهما سهلتا التحصيل كونهما تقتطعان من المنبع ويمكن أن يستفيد من هذا التحويل البلدية التي يدفع فيها الأجر.

إضافة إلى:

ـــ إشراك الجماعات المحلي في فرض الضريبة :إن النظام الضريبي الحالي لا يعترف للجماعات المحلية بفرض أي نوع من الضرائب حيث الدولة هي التي تقوم بتحديد نوع الضرائب والرسوم كما تحدد نسب ذلك ، كما تتحكم في إنشاء وإلغاء الضرائب والرسوم وتعديل وتغيير نسب التحصيل كل هذا يتم بمعزل عن الجماعات المحلية رغم أن هذه الأخيرة أدرى وأعلم بمتطلباتها وشؤونها المحلية ، وبالتالي فإن إشراك الجماعات المحلية في فرض الضرائب والرسوم عن طريق التصويت قد

---

[1] - موسى رحماني- وسيلة السبتي: "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التنمية المحلية" مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي :"تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية"- جامعة الحاج لخضر باتنــة ،ديسمبر2004 .

[2] - سوامس رضوان و بوقلقول الهادي مداخلة بعنوان " تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر" ملتقى الدولي -جامعة باتنة ،2004 .

يخدم عملية التمويل على المستوى المحلي وهذا الإشراك يكون في حدود القواعد المحددة بموجب القانون [1] وأيضا بحسب قدرات و طبيعة الأنشطة الجارية على مستوى البلديات .

ـــ استقرار النظام الجبائي : إن كل قانون مالية لا يكاد يخلو من تعديلات جبائية مختلفة وهذا ما جعل النظام الضريبي يتميز بنوع من الاضطراب واللاإستقرار ولذلك يجب القيا م بدراسة دقيقة ينتج عنها قواعد وأسس ضريبية ثابتة ومستقرة إلى حد ما .

– دعم الإيرادات المحلية من خلال استغلال فرض بعض الضرائب التي نص عليها القانون صراحة وغضت مصالح الجماعات المحلية الطرف عنها نتيجة التهاون وجهل القانون من طرف المكلف وأصحاب القرار ، والتي من خلالها يمكن تحصيل موارد مالية هامة على غرار (الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية) .

ـــ إعادة النظر في إشكالية التهرب والغش الضريبيان : ويكون هذا خاصة على مستوى البلديات وهذا بغية ضمان أكبر نسبة ممكنة من التحصيل ، بالإضافة إلى إعادة دراسة الإعفاءات والتخفيضات الممنوحة خاصة تلك القديمة منها وجعلها أكثر تماشيا مع التطورات الاقتصادية التي تشهدها البلاد .

الفرع الثاني : إعادة النظر في نظام التوزيع الجبائي .

كما سبق وأن ذكرنا فإن جزءا هاما من الموارد الجبائية يقسم بين الدولة والجماعات المحلية حيث أن الدولة تستفيد بقسط كبير من هذه الموارد ولا تستفيد الجماعات المحلية إلا بنسبة ضئيلة جدا بالرغم من أن التحصيل يتم على المستوى المحلي ، إذن هذا التوزيع يستوجب إعادة النظر فيه حيث يتم رفع حصة البلديات من عائدات الجباية خاصة ذات المردودية العالية كالرسم على القيمة المضافة مثلا ، كما يمكن للدولة أن تتنازل عن بعض الموارد الجبائية المحلية كما حدث سنة 2000 في إطار قانون المالية أين تنازلت الدولة عن بعض الرسوم كحقوق التسجيل والطابع .....

وبغض النظر عن الموارد الجبائية المقسمة بين الدولة والجماعات المحلية فإن هذه الأخيرة أي البلديات تستفيد من ضرائب ورسوم ترتكز على قطاعات اقتصادية ضعيفة النشاط مثل الرسم العقاري ، رسم التطهير ....الخ . باستثناء ضريبة وحيدة وهي الرسم على النشاط المهني لكن

[1] ـ المادة 178من قاعدة عمل لإعداد المشروع التمهيدي للقانون المتعلق بالبلدية ـ وزارة الداخلية ـ جوان 1999 .

بالرغم من أن هذا الرسم يتماشى ووتيرة النشاط الاقتصادي إلا أنه يتميز بعدة سلبيات نذكر من بينها :

ــ الرسم على النشاط المهني يعد بمثابة ضريبة مطلقة أي هي تطبق بنسبة ثابتة وواحدة على جميع الأنشطة التجارية والصناعية مهما كان هامش ربحها أي هي تشكل ضغطا على صغار التجار والحرفيين وعلى العكس بالنسبة للشركات والمؤسسات الكبيرة فهي تعد بمثابة امتياز للمؤسسات لانعدام الأرقام الحقيقية حول نشاطها هذا يؤدي إلى غياب كيفية دقيقة لتحديد وعاء هذا الرسم بالإضافة إلى صعوبة مراقبة هذه المؤسسات من طرف مصالح التحصيل .

وللرفع من مردودية هذا الرسم فمن الأرجح أن يكون هناك فرق في النسب المطبقة على مختلف النشاطات الاقتصادية مثل أن تطبق نسب معتبرة على الشركات والمؤسسات الكبيرة في حين تطبق نسب أقل منها بالنسبة للمؤسسات الصغيرة هذا بالنسبة للرسم على النشاط المهني أما بالنسبة للضرائب والرسوم الأخرى فيجب إعادة النظر في وعائها والنسب المطبقة في حسابها وهذا طبعا مع مراعاة مصلحة الإدارة والنشاط الاقتصادي على حد سواء .

وبالنظر للتعديلات المطبقة في قانون المالية لسنة 2000 نجد جملة من النتائج المحصل عليها مثلا :

ــ قانون المالية لسنة 2000 أقر رفع قيمة الرسم على رفع القمامات المنزلية والمحلات التجارية بنسبة 25% مما أدى إلى تحقيق فارق إيجابي هام بين سنتي 1999 و 2000 قدر بــ 17.424.979دج [1] .

ــ على العكس فإن إلغاء حصة البلدية من الرسم على القيمة المضافة المطبق على عملية الإستيراد هذه النسبة المقدرة بــ 60 % تسبب في خسارة قدرها 30.987.484 دج .

وبالتالي فإنه من الضروري فرض نوع من الاستقرار على النسب الجبائية لتجنب التعديلات الفجائية التي من شأنها تحقيق خسائر غير متوقعة .

بالإضافة إلى هذه الاقتراحات يمكن التخلي عن إعانات ضمان نقص التحصيل هذا الأخير الذي يدفع بالمسؤولين المحليين إلى التهاون وعدم الاهتمام بالتحصيل الجيد للموارد الجبائية وهذا عن طريق مساعدة مصالح الضرائب ، نظرا لتأكدهم من الحصول على الضمان لتغطية الفارق بين التقدير الذي بنيت عليه الميزانية وما حصل فعلا من موارد جبائية ولهذا من المفروض أن يلغى هذا

(1) الملتقى الولائي حول الموارد المالية للجماعات المحلية ـ جيجل 2001 .

النظام . وهذا لدفع المسؤولين المحليين إلى الاهتمام بالموارد الجبائية والعمل على ضمان تحصيلها و احتوائها كاملة.

الفرع الثالث : إصلاح مداخيل الأملاك

إن مداخيل الأملاك بالنسبة للبلديات تعتبر ضعيفة (جاء في تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية أنها لا تتجاوز 7% من الموارد المحلية للجماعات المحلية سنة 2009) و لهذا وجب إعادة الاعتبار لها و ذلك بالتحكم في تسييرها ، فالجماعات المحلية تتوفر على أملاك عقارية و منقولة معتبرة يُمَثّل استعمالها من طرف الآخرين لأغراض خاصة مصدرا ماليا معتبرا يجب تثمينه و الرفع من مردوده .

الفرع الرابع : العقود البلدية للنجاعة

يبرم العقد البلدي للنجاعة بين البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي من جهة و ممثلين آخرين من جهة أخرى ، وهم ممثل عن الإدارة المركزية و ممثل عن المجلس الوطني للتخطيط و ممثل عن أحد البنوك (مثلا بنك التنمية المحلية) ، و تهدف هذه العقود إلى إعادة تأهيل البلدية بتشخيص واقعها و اقتراح برامج تصحيحية على المدى القصير و المتوسط تسمح لها بتحسين قدراتها في التسيير و التحكم الحسن في المشاكل المتعلقة بها و الغاية من ذلك هي تحقيق التوازن الميزاني للبلدية ، و يحدد عقد النجاعة إجراءات داخلية و أخرى خارجية .

– **إجراءات داخلية** : تهدف إلى تحسين قدرات البلدية بواسطة التحكم في تنظيم تسيير الموارد البشرية و المادية .

– **إجراءات خارجية** : تسمح بتدعيم العمليات التصحيحية بمساعدات مالية سواء من قبل الدولة أو البنوك الأخرى .

الفرع الخامس: المعاهدات البلدية

تتضمن هذه المعاهدات انجاز مشاريع تتجاوز بلدية واحد و تحمل منفعة لعدة بلديات متجاورة و يتمثل دورها في تقسيم الأعباء بين البلديات و بالمقابل تحقيق التنمية و يتمثل الهدف منها في :

- تطوير الاستثمار المحلي.
- إدماج الجماعات المحلية في نسق التنمية المحلية.
- تنسيق المجهودات بين البلديات لانجاز عدد من التجهيزات و تحسين الخدمات .

حيث أكدت الدراسات الحديثة أهمية هذا التوجه الذي أصبح مطلب كل هيئة أو مؤسسة أو مصلحة تريد التغيير نحو الأحسن (مشروع قانون الولاية والبلدية) ، وكان ذلك من خلال انتهاج الأداء المقارن (Le benchmarking) والذي هو :" سلسلة من العمليات مستمرة ومنظمة لتقييم السلع والخدمات والمناهج بالمقارنة مع من هم منافسين جديين وكذلك مع المؤسسات الرائدة في السوق ."[1] فالأداء المقارن هو وسيلة فقط لتحسين أداء المؤسسة .

فمن خلال أنواع الأداء المقارن يمكن انتهاج ما هو أنجع للنهوض بمصالح الجماعات المحلية على غرار الأداء المقارن : الداخلي ، التنافسي ، الوظيفي ، الأفقي .

باعتبار كون الجماعات المحلية في الجزائر تعمل في نفس الظروف وتخضع لنفس القوانين وبالتالي تحكُّم غير مباشر في الشؤون المحلية أي عدم وجود مرونة واستقلالية كافية في اتخاذ القرارات الحاسمة في ظل نظام بيروقراطي متشدد (فلا وجود لجماعات محلية رائدة وطنيا) ، فانتهاج الأداء المقارن يجب أن يكون توجها وطنيا صادرا من السلطة العليا وموجها لجميع الجماعات المحلية من خلال الاعتماد على تجارب أجنبية رائدة في هذا المجال ، كأن تكون البداية مثلا بتطبيق الأداء المقارن على بلدية من كل ولاية (48 بلدية وطنيا) وأربع ولايات جهوية على المستوى الوطني (شرق ، غرب ، شمال ، جنوب) . فالمقارنة تكون مع بلديات وولايات رائدة على جميع المستويات لكن أجنبية (أوروبية) خاصة انتهاج الأداء المقارن الوظيفي (Le Benchmarking Fonctionnel) *، هذا كمرحلة أولى . وبعد ذلك تعميم هذه التجارب داخليا أي محليا باعتبار (48 بلدية و04 ولايات) تصبح رائدة محليا ، كمرحلة نهائية .

و يمكن القول أنه أمام الوضعية المالية المتدنية للبلديات خاصة النائية منها تمثل المعاهدات البلدية حلا ناجعا للاستجابة لحاجيات السكان .

الفرع السادس : تجديد الاقتراض المصرفي

إن إعادة النظر في شروط الاقتراض المصرفي يستدعي تحرير النظام القانوني في هذا المجال و الاعتراف للجماعات المحلية بحق المبادرة بطلب قروض بنكية قصد التمويل الذاتي لمشاريعها حسب قدراتها المالية شريطة أن تكون القروض طويلة المدى ، و تتشكل ضماناتها من موارد

[1] - David T . keam , président et chef de la direction de xerox corporation , documentation à l'intelligence économique et Benchmarking : 21/09/2000 , page 05 – www.information 4action .com/ARFOIE.htm .

* الأداء المقارن الوظيفي : يقوم على مقارنة وظائف (عمليات) متشابهة بين مؤسسات غير متنافسة داخل نفس القطاع ، حيث لا تكون هناك منافسة مباشرة، فيكون من السهل أخذ وتبادل المعلومات وتعتمد هذه الطريقة كثيرا على الإبداع واستعمال التقنيات المتطورة والأساليب الجديدة المخترعة .

دائمة و بذلك يصبح القرض المصرفي وسيلة فعالة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية بتجنيد الادخار المحلي و تسهيل إدماج الجماعات المحلية في البرامج الوطنية للتنمية .

الفرع السابع : الشركات المختلطة

في إطار ما يسمى بالشراكة بين القطاع العام (ممثلا بالجماعات المحلية) والقطاع الخاص (ppp) ويكون ذلك من خلال [1]التعاقد مع الغير كوسيلة للتحول إلى القطاع الخاص وتقليص وظائف الدولة ، انطلاقا من أن دور الحكومة هو التوجيه ، وتعود جذور حركة التعاقد مع الغير إلى نظرية الاختيار العام Le choix publique ،(CONDORCET) والتي مفادها أن الهيئات الحكومية بما فيها الجماعات المحلية تعمل تقليدا كمحتكرة في تقديم الخدمات ، ومن ثم المبالغة في تقديم الخدمات وعدم الكفاءة . ولذلك يرى باحثو الاختيار العام أنه بالسماح للشركات الخاصة والهيئات العامة للمنافسة من أجل عقود الخدمات ، فإن تكاليف الوحدة من إنتاج السلعة أو الخدمة سوف تتناقص . على غرار بعض التجارب الدولية بريطانيا (جمع النفايات ، التعليم ، والخدمات الاجتماعية ...) فرنسا (مشروعات البنى التحتية ...) الو.م.أ (جمع القمامة ، إنارة الشوارع ...) . إلا أن هناك مجموعة من العوامل التي تؤثر في قرار الحكومة المحلية بإسناد الخدمة إلى الغير . وهي المساءلة ، الإنتاج ، الكفاءة والتكلفة ، العوامل السياسية والمؤسسة و القانونية والضغوط المالية .

الفرع الثامن : إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية

نظرا للعجز الذي تعرفه الجماعات المحلية لجأت الدولة إلى إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بهدف تكوين التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية.

ونظرا للنقائص التي أظهرها السير الحالي للصندوق المشترك للجماعات المحلية هناك العديد من الاقتراحات التي يمكن تقديمها لإعادة تنظيم هذا الصندوق منها :

1- تحويله إلى بورصة الجماعات المحلية، هذه البورصة تفاوض فيها القيم العقارية، الأسهم، السندات التي تصدرها الدولة و الجماعات المحلية و الهيئات العمومية.

و تهدف هذه البورصة إلى:

[1] - محمد محمود الطعامنة – سمير محمد عبد الوهاب ،"الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير" ، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة 2005 ، ص 380 .

- توجيه الادخار المحلي نحو تجهيزات و استثمارات الجماعات المحلية لاستجابة أمثل للتنمية المحلية.

- السماح للجماعات المحلية بإيجاد رؤوس الأموال اللازمة لتحقيق تنميتها ، أما بالنسبة لموضوع عمليات بورصة الجماعات المحلية والمتمثل خاصة في [1] :

* **الأسهم:** هي قيم بعوائد متغيرة تجعل صاحبها وكيلا في المرافق العمومية أو مالكا في حالة الشركات المختلطة.

* **السندات:** وهي قيم بفوائد ثابتة تمثل ديونا على الجماعات المحلية تعطي الحق في الحصول على نسبة فائدة محددة مسبقا في عقد الإصدار.

إضافة إلى ما سبق يمكن اقتراح ما يلي [2]:

2- الصندوق المشترك للجماعات المحلية يأخذ صفة البنك في تسييره وفي إجراءاته ، حيث يضع تحت تصرف الجماعات المحلية أموال قابلة للتسديد السنوي لكن بمعدل فائدة يحدده المجلس التوجيهي . حيث تدرس الملفات المعروضة من طرف الجماعات المحلية ويكون منح القرض حسب المردودية المنتظرة من المشروع أو الاستثمار الموجه للمصلحة العامة ، والذي يكون قد حاز على موافقة الأعضاء المنتخبين في جو من الديمقراطية والشفافية والمساءلة الشعبية .

3- الاعتماد على مبدأ اللامركزية في توزيع الأموال العمومية وذلك من خلال وضع وكالات جهوية للصندوق المشترك للجماعات المحلية . تتكون كل وكالة من عدة ولايات ، تتوجه البلديات التابعة لها بتقديم ملفاتها على مستوى الوكالة المتواجدة في تلك الجهة .

4- أموال الصندوق المشترك للجماعات المحلية تسير من خلال مجلس توجيهي يتكون من منتخبين محليين مهمتهم دراسة الملفات المقدمة من طرف البلديات ومناقشتها مع الهيئات الوصية (وزارة المالية ، وزارة الداخلية والجماعات المحلية) وتقديم تقارير تتضمن :

- تقييم التطور الحاصل في مبلغ الإعانات .
- دراسة الإيرادات خارج الجباية للجماعات المحلية .
- تحليل جانب موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية الموجه للتضامن .

---
[1] - مسعود شيهوب ،أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، 1997 ص 68 .
[2] - Graba Hachemi , Op.cit , page 68-71 .

الفرع التاسع : تغيير أنماط التمويل المحلي[1]

تبرز هذه الإستراتيجية من خلال ضرورة إعداد برنامج أو مخطط تقويمي يستند إلى رؤية جديدة ويوضح الدور الجديد للجماعات المحلية كما يوضح وسائل أو أدوات الإصلاح ، ويتوثق إعداد هذه الإستراتيجية على مايلي:

- تطهير السياق التضخمي الحالي للجماعات المحلية.
- مسح ديون البلديات تجاه الدولة.
- تطوير قدرات الادخار المحلية التي بإمكانها تمويل برامج التنمية المحلية.

ولكي ينجح هذا البرنامج لابد أن يستند إلى أشكال من اللامركزية في تسيير المالية المحلية ، حيث ينبغي التفكير في كيفيات جعل الجماعات المحلية قادرة على استغلال الوسائل المالية الكافية حتى تتمكن من توفير خدمات ترقى إلى تطلعات المواطنين.

كما أن اللامركزية تعد أحد مواطن القوى التي يجب ترقيتها ضمن سياق اقتصاد السوق من خلال دعم فرص المشاركة للمجتمع في تسيير شؤونه وبالتالي التقدير الحقيقي لحاجيات المجتمع .

كما أن المركزية تفتح المجال أمام تنشيط وتشجيع الاستثمار المحلي الخاص منه والعمومي وبالتالي تحقيق الأهداف التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة في مجال التشغيل والاستثمار.

أما إذا رجعنا إلى أدوات سياسة الإصلاح فهي ترتكز على تفعيل الجباية المحلية وتحديد الضرائب التي توجه للولايات والبلديات بشكل مباشر, حيث تعتبر الجباية المحلية في الوقت الراهن غير كافية يضاف إلى ذلك أن الدولة مجبرة على محاربة التهرب والغش الجبائي للرفع من الوعاء الجبائي . وبالإمكان القيام بهذه المهمة شريطة إشراك الجهات المحلية في تحديد أسس الضريبة وكذا طرق تحصيلها.

إضافة إلى النقاط التالية التي من شأنها تدعيم المالية المحلية :

– ترقية الأنشطة المحلية .

إن استغلال المنـــاجم و المحـــاجر و مواد البناء المحلية كالأحجـــار قد تشكل موردا لا بأس به بالنسبة لبعض الجماعـــات المحلية . و كذا فإن تطوير السياحـــة و الصناعات التقليدية و كذا

---

[1] - سوامس رضوان و بوقلقول الهادي مداخلة بعنوان " تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر" ملتقى الدولي -جامعة باتنة ،2004 .

أنشطة الصيد البحري و تربية المائيات و عملية استرجاع النفايات و كذا تثمين التراث الثقافي من شأنهما أن يولدا و يسمحا بإنشاء مناصب شغل مباشرة وغير مباشرة .

- التسيير الحضري

إن المهام التقليدية للخدمات العمومية المتعلقة بالتسيير الحضري (تنظيف ، مصلحة الطرقات ، المساحات الخضراء ، إدارة المياه...) التي تتسبب في نفقات مالية معتبرة قد يمكن التنازل عنها عن طريق منح الامتياز و إقرارها بواسطة دفاتر الشروط مقابل خضوعها لمراقبة قانونية صارمة .

- رســـوم المـــرور

إن رسوم أنابيب النفط التابعة لشركة سوناطراك و الخطوط الكهربائية ذات التيار العالي لشركة سونلغاز يجب أن تكون محل تقييم بالتشاور مع البلديات المعنية بهذه الممرات.

- استقطاب الإقتصاد غير الرسمي

لا يمكن للجماعات المحلية أن تتطور إلا إذا تمكنت من تثمير مواردها الخاصة لاسيما باستقطاب نسبة معتبرة من الاقتصاد غير الرسمي (الذي لا يخضع للضريبة) و الذي ينتشر في المناطق الحضرية أو في ضواحيها.

- الجباية الخضراء

يجب تعزيز الرســـوم المحلية في هذا الشأن لأن السياسة الجبائية يجب أن تعتبر كوسيلة تمكن من التوفيق بين التنمية الاقتصادية و احترام البيئة.

– ولتفادي العجز المتكرر في الميزانية المحلية ، شدد المشروع التمهيدي لقانون البلدية ، على وجوب و ضرورة توفر البلدية على المواد الضرورية لتغطية النفقات الناجمة عن التكفل بالمهام المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات ، كما يؤكد أيضا على أن كل عبئ جديد أو ممول من قبل الدولة للبلدية أو الولاية يجب أن يرفق بالمورد الضروري للتكفل به بصفة دائمة ، كما يجبر الدولة على تعويض كل تخفيض في الموارد ذات المصدر الجبائي المخولة للجماعات المحلية بموجب القانون (الأثر المالي) .

أما فيما يتعلق باستقامة الميزانية والصرامة في تنفيذ النفقات فإنه من الضروري فتح المجال أمام عدة بلديات أو عدة ولايات قصد أن تشترك في برامج للتهيئة والتنمية المشتركة لهم وضمان مرافق عمومية التي هم مكلفون بها عن طريق تظافر وسائلها ، شريطة الامتداد الإقليمي لها .

أما فيما يخص الرقابة على المال العام ، تقرر فرض الرقابة المسبقة على نفقات البلديات[1] بداية من جانفي 2010 بالنسبة للبلديات مقر الولاية ، سنة 2011 البلديات مقر الدوائر كمرحلة ثانية إلى أن يعمم الإجراء على كامل بلديات الوطن (1541بلدية) بحلول سنة 2012 . وهو إجراء جديد من شأنه تجنيب البلديات الأزمات خاصة المالية منها ، وذلك في إطار نظام يعتمد على إجراءات تكرس العقلنة في تسيير النفقات المحلية وممارسة الرقابة المستمرة على هذه النفقات ، بالإضافة إلى تحسين تأطير التسيير المالي للجماعات المحلية خاصة في ظل قاعدة بشرية مختصة ومكونة (سينجر عن هذه العملية فتح 3200 منصب مالي مؤهل) .

المطلب الرابع : آليات تجسيد الحكم الراشد المحلي

إن ما يلاحظ في كثير من البلدان النامية هو الاعتراف بأن الدولة مريضة ومعتلة ولابد من علاجها والحل يتمثل في الحكم الراشد كونه المرادف الحقيقي للإصلاح العميق للدولة [2]، وهناك نقاشات حادة من جراء هذا الوضع (اعتلال الدولة) ، وعليه فإن الشفافية والمشاركة أصبحا أكثر أهمية من أي وقت مضى من أجل ترسيخ الديمقراطية والاستقرار ، لأن تقوية العلاقة بين الإدارة والمواطنين تعد أولوية فعالة في سبيل ترسيخ الديمقراطية .

فالاتهام الموجه للإدارة وخاصة الجماعات الإقليمية من إهمال المواطنين وعدم الاستماع إلى انشغالاتهم وعدم قبول مساهماتهم وآرائهم من خلال جمعياتهم المتعددة أو الشكاوى الفردية وهو ما أدى في بعض الأحيان إلى مظاهرات واحتجاجات أدت إلى فقدان الثقة بين الدولة والمواطن ، فالحل كما ذكر أعلاه يكمن في الشفافية وضمان المشاركة .

الفرع الأول : الحكومة المحلية الإلكترونية

في إطار تطوير مستوى الخدمات التي يمكن أن تقدمها الجماعات المحلية ، كان لزاما إدخال كل ما هو جديد وفعال ومتطور لتنفيذ وتوفير كل ما من شأنه إرضاء المواطن وتلبية حاجاته على أحسن وجه . وكإجراء ضروري للرفع من قدرات وكفاءة الجماعات المحلية كان من الضروري الاستناد إلى مبادئ ومقومات الحكومة المحلية الإلكترونية .

---

[1] - مرسوم تنفيذي رقم (09-374) المؤرخ في نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414/92 .
[2]- د. الأخضر عزي ، د. غالم جلطي :"قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد" (إسقاط على التجربة الجزائرية)
http://www.uluminsania.net/a34.html

أولا : تعريف الحكومة المحلية الإلكترونية

يقصد بالحكومة الإلكترونية بصفة عامة [1]" إنجاز كل الوظائف عبر الشبكات باستخدام أنظمة الكمبيوتر ."

أما الحكومة الإلكترونية المحلية وبنوع من التخصيص فتعني استخدام تكنولوجيا المعلومات ، خاصة تطبيقات الإنترنيت المبنية على شبكات المواقع الإلكترونية ، لدعم وتعزيز حصول المواطنين على الخدمات التي تقدمها الحكومة المحلية ، إضافة إلى تقديم الخدمة لقطاع الأعمال والدوائر الحكومية المختلفة بشفافية وكفاءة عالية وبما يحقق العدالة والمساواة .

ثانيا : أبعاد الحكومة المحلية الإلكترونية [2]

يمكن مناقشة أربعة وظائف تصب كلها في معنى واحد للحكومة المحلية الإلكترونية .

أ/– الخدمات الإلكترونية والمواطنين :

ويعتمد ذلك على مجموعة عوامل وهي : توفر البنى التحتية ، التقدم التكنولوجي العام ، مستوى الوعي الثقافي ، الإمكانيات المتاحة ، إلا أن أغلب الدول الرائدة في هذا المجال ركزت على توفير المعلومة أولا ثم إضافة الخاصيات تدريجيا مع تكيف المحيط .

يمكن أن تشمل المعلومات التي تتوفر عليها المواقع الإلكترونية للحكومات المحلية على : وصف للوحدات التنظيمية التي تشكل منها الحكومة المحلية ، ومعلومات حول من يمكن الاتصال بهم للحصول على خدمة ما ، بيانات التنمية الاقتصادية ، جدول أنشطة الحكومة المحلية ، محاضر الاجتماعات ، التشريعات المحلية ، معلومات سياحية ، مواقع التصويت ، معلومات تاريخية محلية ، معلومات عن الضرائب المحلية ، المشاريع المنجزة وقيد الإنجاز . كما يمكن أن تحتوي هذه المواقع على خاصيات أكثر : كخدمة طباعة نماذج وثائق إدارية ، مع إمكانية إعادة إرسالها عبر خدمة (online) .

[1] - عادل رزق :"الإدارة الرشيدة ،الحكم الجيد أو الحوكمة " مقال منشور بمجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الإدارة الرشيدة ، الإصلاح الإداري والمالي ، مصر 2009 ، ص 163 .
[2] - محمد طعامنة ، مرجع سابق ، ص 325 إلى 327 .

ب/- الإدارة الإلكترونية وكفاءة الحكومة :

أي مكننة جميع مهام وأنشطة الحكومة المحلية بالاعتماد على جميع تقنيات المعلومات الضرورية، وصولا إلى تحقيق أهداف الإدارة الجيدة الهادفة إلى تقليل استخدام الورق ، تبسيط الإجراءات والتخلص من الروتين والسرعة والدقة في تنفيذ المهام .

وضمن إطار مفهوم الإدارة الإلكترونية يمكن للحكومات المحلية ممارسة التطبيقات الإلكترونية التالية :

- البريد الإلكتروني بين الدوائر الحكومية المحلية .
- أنظمة المحاسبة والموازنة (logiciel) .
- اجتماعات المجالس المحلية عبر الإنترنيت .

إن مثل هذه التطبيقات يعزز من كفاءة الحكومة المحلية ، ويزيد من فاعليتها وقدراتها على تقديم الخدمات المطلوبة في الوقت والكم و الكيف المطلوب .

جـ/- الديمقراطية الإلكترونية والمشاركة الشعبية :

وتتمثل في الجانب السياسي للثورة الإلكترونية ، والتي من شأنها التعزيز من حجم مشاركة المواطنين في جميع القضايا والمسائل المحلية والمتمثلة فيما يلي :

- الاجتماعات الافتراضية في المدن / البلديات .
- الحملات الانتخابية .
- تسجيل أصوات الناخبين ونتائج الإقتراع .
- استطلاع آراء المواطنين .
- عقد منتديات / لقاءات جماهيرية .
- إتاحة الوصول إلى محاضر الاجتماعات للمجالس المحلية .*

د/- التجارة الإلكترونية والتبادلات الإلكترونية :

وهي تشمل جميع الخدمات ذات الطابع التجاري التي تحصل بين مؤسسات وأفراد ، وإعطائها صبغة تكنولوجية ، ومن أمثلة التجارة الإلكترونية في عمل الحكومات المحلية ما يلي :

- الدفع الإلكتروني للرسوم والضرائب من قبل المكلفين .

* - يقوم المجلس المحلي لقرية بالتز بولاية نيويورك – الولايات المتحدة الأمريكية- ببث صوتي حي لاجتماعات المجلس عبر الانترنيت للمواطنين .

- تجديد رخص السيارات إلكترونيا .
- الدفع الإلكتروني مقابل الانتفاع بالبرامج الترفيهية التي تقدمها الجماعات المحلية .
- المشتريات العمومية للمعدات والمستلزمات المختلفة .

إن تبني مبادئ الحكومة الإلكترونية المحلية من شأنه زيادة الكفاءة لدى الجماعات المحلية (توفير الوقت والجهد) . إضافة إلى تحسين الاتصالات الداخلية من خلال التبليغ أولا بأول عن مجريات العمل داخل الجماعات المحلية إلكترونيا ، إضافة إلى إمكانية توزيع الوثائق ، كل هذا يمثل قفزة نوعية في تقديم الخدمات .

ثالثا : أهمية الحكومة الإلكترونية

لقد بينت التجارب الأولية في هذا المجال محاسن لا يستهان بها ، بعضها يظهر مباشرة (ربح الوقت ، التكلفة ، الجودة) والبعض الآخر لا يمكن قياسه ولا يظهر إلا مع مرور الوقت .

أ/ الفوائد المباشرة :

- زيادة المخرجات (كنتيجة لزيادة طاقة العمل) .
- تقليل الحاجة إلى المقابلات (مداولات عن بعد ، البريد الإلكتروني) .
- تقليل الحاجة إلى التنقل والسفر (استخدام النظم الإلكترونية) .
- تقليل عدد المكالمات الهاتفية (استخدام نظام البريد الإلكتروني داخليا) .
- صرف الأعمال الروتينية ، كالبحث في الملفات التقليدية .
- توفير العمالة كنتيجة لدخول الآلة مكان الإنسان .
- الحفاظ على المعلومات والوثائق (إنتقال المعلومات يكون عبر الشبكات) .

ب/ الفوائد غير المباشرة :

- الرقابة الأفضل على الأعمال والوقت (تقليل حركة العمال) .
- تبسيط الإجراءات وتقليل النماذج اللازمة في المعاملات الإدارية .
- تحسين أوضاع الموظف وشعوره بالرضى والوعي الوظيفي .
- تقليل الاحتكاك بين المواطن والإدارة ومعه تحسين العلاقة بينهما .
- رفع مستوى الرضى لدى المواطن .

إن الحصول على هذه المزايا لا يعني عدم وجود تحديات تعرقل السير الحسن للحكومة المحلية الإلكترونية والتي على رأسها :[1] البيروقراطية ، الأمية ، مقاومة التغيير ، غياب الإمكانيات المالية اللازمة ، عدم وضوح مجالات الحكومة المحلية الإلكترونية ، عدم توفر الموارد البشرية المؤهلة .

رابعا: متطلبات نجاح الحكومة المحلية الإلكترونية :

لإنجاح هذا المشروع لابد من تهيئة مجموعة متطلبات وعناصر من أهمها ما يلي :

- وعي وثقافة جماهيرية ، وتقبل استخدام الحكومة المحلية الإلكترونية .
- توفير البنية التحتية اللازمة من وسائل تقنية وشبكات اتصال .
- توفير يد عاملة مؤهلة في هذا المجال مع تكثيف دورات التكوين .
- مرونة الهياكل التنظيمية في التعامل مع التقنيات الجديدة .
- المحافظة على خصوصيات الوثائق والمعلومات المتعامل بها لضمان ثقة الجمهور .
- تمكين المواطن من الاضطلاع على المواقع المحلية على الإنترنيت في أي وقت .
- التحديث المستمر لمعطيات المواقع المحلية وتكييفها مع ظروف الجماعات المحلية .
- توفر الإرادة السياسية والتي لها كافة صلاحيات وإمكانيات إنجاح هذا المسعى من خلال العمل على توفير المحيط اللازم لاستيعاب التكنولوجيات الحديثة وتطبيقها ميدانيا .

الفرع الثاني : الشفافية في سير عمل الجماعات الإقليمية

تتمثل الشفافية في أن تكون قرارات وأعمال الجماعات الإقليمية مفتوحة للفحص وقابلة للاطلاع عليها من طرف إدارات أخرى والمجتمع المدني .

ومن هذا وحسب ما كرسه المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن ، فإن هذا الأخير يمكنه الاطلاع على التدابير والتنظيمات التي تضعها الإدارة والاطلاع على الوثائق والمعلومات ، لكن هناك بعض الحدود والمتمثلة في مراعاة مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني والتنظيم .

كذلك لضمان شفافية أكثر فإن الإدارة يجب أن تكون مهيأة وقادرة على الإفصاح عن نشاطها وأفعالها وقراراتها مطابقة للأهداف المحددة والمتفق عليها . كما تكون لهذه الإدارات من الوسائل والمرونة ما يسمح بالاستجابة وبسرعة لتطلعات المجتمع خدمة للصالح العام .

[1] - سمير محمد عبد الوهاب :"الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة" مقال منشور بمجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية – البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة ، مصر ،ص 81-83 .

ومما يضمن مزيدا من الشفافية وضع التعددية كأحد أبعاد التنمية ودعم استقلالية منظمات المجتمع المدني وضمان الحق في الإعلام .

بالإضافة إلى كل هذا يجب ألا ننسى أسبقية القانون فعلى الإدارة تطبيق القوانين والتنظيمات بكل مساواة وشفافية مع إشراك المواطنين في الإعلام والاستشارة ومشاركة الجمهور في عملية اتخاذ القرارات . ويمكن أن تتاح الشفافية في الجانب المالي من خلال :

أولا: شفافية النفقات العمومية

يشير صندوق النقد الدولي إلى أن تحضير الميزانية يجب أن يندرج في إطار فرضيات ومعطيات اقتصادية واضحة ومعلن عنها، وتحديد واضح لأهداف السياسة الميزانية إذ أن أنظمة الإعلام للميزانية الحالية قائمة أساسا على منطق التكليف في حين تبقى عامة اتجاه النتائج الأمر الذي يؤثر سلبيا على نوعية القدرات العمومية لأنه لا يوجد أي معلومات حقيقية ودقيقة حول فائدة الإعتمادات ، فعلى سبيل المثال يسود الاعتقاد بتفضيل دينار من الأموال العمومية غير مفيد على دينارين مفيدين ، على هذا الأساس يجب على الأنظمة الميزانية للدول أن تحتوي على معلومات كاملة حول الأهداف المراد تحقيقها الأمر الذي يحتاج إلى مجهودات فكرية وبشرية تفوق تلك المستخدمة في أنظمة الميزانية التقليدية، وذلك قصد متابعة الإعتمادات المستهلكة ميزانيا، ماليا، محاسبيا. ويجب أن يتم التنفيذ وفقا لقواعد وإجراءات محددة مسبقا مع العمل على تنظيم الصفقات العمومية وضمان نزاهتها مع التقليل قدر الممكن من اللجوء لإجراء التراضي، على أن يتمتع التنفيذ بإعداد تقارير تسلم للسلطة التشريعية وتكون في متناول الجمهور.

يشير صندوق النقد الدولي في هذا الصدد إلى ضرورة التقليل من النفقات العمومية الخارجية في الميزانية العامة للدولة Extra budgétaire[1] ويقصد بها حسابات التخصيص الخاص، الميزانيات الملحقة ومساهمات الأفراد وشبه الجباية، وذلك لإعادة الاعتبار لمبدأ الوحدة الذي يعد أساسا لضمان تعظيم تخصيص النفقات العمومية ، حيث يسمح بإخضاع كل النفقات العمومية دون تمييز إلى قواعد الفحص الأمر الذي يمكن بذلك السلطات العمومية من القيام باختبارات الميزانية والتحكم في النفقات العمومية .

[1] - Annexe I. transparence des opérations des administrations publiques.

ثانيا : وضوح قواعد توزيع الاختصاص

وهذا فيما يتعلق بالعلاقة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص وتوزيع الاختصاص داخل القطاع العمومي نفسه ، حيث تتطلب المؤسسات الدولية حدودا بين القطاع العمومي وباقي أعوان الاقتصاد . كما أن تدخل السلطة العمومية في الاقتصاد عن طريق التشريع والمؤسسات العمومية يجب أن يكون قائما على قواعد واضحة وإجراءات لا تمييز فيها. ويتم توزيع مسؤوليات الميزانية بين الكيانات العمومية للدولة ، الجماعات العمومية ، الضمان الاجتماعي بصورة واضحة خاصة توزيع صلاحيات النفقات والإيرادات فيما بينها كما ينبغي وضع تعريف دقيق لدور الجماعات المحلية المختلفة كالولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، البلدية ، الخزينة وتحديد العلاقات القائمة بينها في خصوص المسائل المالية وتؤكد المؤسسات الدولية على أهمية المجالس الشعبية المحلية في المجال المالي .

ثالثا : وجود الرقابة الخارجية

ينبغي أن يكون المراجعون المنفردون ومكتب المراقبة مستقلين عن السلطة التنفيذية وعن الهيئة التي يجري مراجعة حساباتها ، وأن يكونوا بمنأى عن أية تأثيرات سياسية ، ويجب أن يتمتع المراجع ومكتب المراجعة بالكفاءة المطلوبة ، وتوجيه العناية والاهتمام اللازمين للتقيد بمعايير مراجعة الحسابات ، حيث يمثل هذا الجهاز المستقل في الجزائر مجلس المحاسبة .

يقوم مراجع الحسابات بتصميم إجراءات المراجعة القانونية على نحو يضمن بدرجة معقولة رصد الأخطاء والتجاوزات والأعمال غير المشروعة ، التي قد تؤثر بشكل مباشر وفعلي على المبالغ التي تتضمنها البيانات المالية . ويتولى المراجع تحديد درجة الموثوقية التي تتمتع بها الرقابة الداخلية .

– فإخضاع الجماعات المحلية لرقابة الانضباط الميزاني والمالي باعتبارها تخضع لقواعد ومبادئ المحاسبة العمومية من شأنه إخضاع المسؤولين على إحداث ضرر بالخزينة العمومية لإجراءات[1] عقابية ، من شأنها ردع أي محاولة لتسييب المال العام وذلك في إطار مخالفات المادة 88 من الأمر 95-20 " المحدد للأخطاء أو المخالفات التي تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية التنظيمية التي تسري على استعمال وتسيير الأموال العمومية أو الوسائل المادية ." ويكون الجزاء ماديا بغرامة مادية من شأنها ردع عمليات الاختلاس والفساد . إلا أن كل هذه الإجراءات لازالت غائبة في

[1] - الأمر رقم 95-20 ، والمرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة .

الواقع باعتبار أغلب الحسابات إن لم نقل الكل ، لم تدرس وتتراكم لعدة سنوات تفوق الـــ 10 سنوات . فكان لزاما على الجهات المختصة توفير الظروف اللازمة لعمل المجلس على غرار توفير اليد العاملة المؤهلة (مدققين ماليين) لتغطية والتدقيق في حسابات الهيئات العمومية المنتشرة على أرض الوطن .

أما فيما يتعلق بالفساد ومكافحته فالحل يكمن وراء تفعيل دور أجهزة الرقابة والمتمثلة في :

– الديوان الوطني لمكافحة الفساد الذي أمر بالتعجيل بتنصيبه رئيس الجمهورية في السنة الفارطة، لكن لم يتم ذلك لحد الآن في غياب المتابعة .

– الهيئة الوطنية المركزية للوقاية ومحاربة الفساد والمقررة بموجب القانون الصادر في 20 فيفري 2006 والتي لم تبدي أي مستجدات بهذا الشأن .

– المفتشية العامة للمالية (IGF) كهيئة لمراقبة شروط إنفاق المال العام وآليات تنفيذ الصفقات العمومية . والتي لم ترصد سوى بعض الخروقات البسيطة بالمقارنة مع عمليات الفساد الضخمة التي تتكبدها الخزينة العمومية سنويا (قضية سوناطراك) .

– التعليمة رقم 03 الصادرة في 03 ديسمبر 2009 والمتعلقة بمحاربة الفساد والتي لم تعرض نتائج وحيثيات تطبيق هذه التعليمة لحد الآن .

في ظل تنامي وتفاقم هذه الظاهرة بالجزائر ومن خلال الآثار الوخيمة المترتبة عنها (تتكبد الجزائر 10 ملايير دولار سنويا)[1] ومن خلال ما هو متوفر من أجهزة وتنظيمات رقابية لمواجهة الفساد ، يظهر لنا أن الخلل يكمن في غياب الإرادة السياسية التي ترعى وتحرك الأجهزة الرقابية لاستئصال الظاهرة .

الفرع الثالث : مشاركة المواطن في صنع القرار على المستوى المحلي

من بين أهم القنوات التي من خلالها يمكن للمواطن أن يشارك مشاركة فعالة في صنع القرار نجد المجتمع السياسي والمجتمع المدني .

فالمجتمع السياسي يختار من خلاله المواطن ممثليه عن طريق الانتخاب ، فيزكيهم ويعطيهم الشرعية التي تضعهم في مختلف المستويات العمومية للسلطة لتمثيله والتكلم بصوته والدفاع عن حقوقه بنزاهة وشفافية ، أما بالنسبة للمجتمع المدني فبعد أن يزكي ممثليه المحليين (APC,APW)

[1] - مؤسسة سوسياد وجريدة الشروق ، الملتقى الدولي الأول "حماية المؤسسات والشركات من ظاهرة الرشوة"، يوم 6و7 جوان 2010 .
www.echoroukonline.com

تبقى الحاجة إلى قناة أخرى تسمح له بالبقاء على اتصال دائم بهم لإبلاغهم بمطالبه المتجددة والمتغيرة كلما اقتضى الأمر ذلك .

وبما أن هذا الاتصال لا يمكن أن يتم بطريقة فوضوية كما لا يمكن أن يمارسه كل مواطن على حدى فإن هذا يجعل المواطنين مضطرين للانتظام في شكل قانوني منتظم وهذا ما يسمى بالمجتمع المدني الذي يضم مجموع الجمعيات على المستوى المحلي لإقرار مبادئ الحكم الراشد المحلي لا نكتفي بالشفافية في سير عمل الجماعات الإقليمية ، وإنما ينبغي أن تساهم كل الأطراف الفاعلة في صنع القرار حتى يكون أكثر حيادية وأكثر تقبلا من طرف المواطن وهذا ما نجده في تشكيلة المجالس المحلية المنتخبة التي تتضمن كل التيارات السياسية التي لها ثقل على المستوى المحلي بحيث لا يتخذ القرار إلا بمصادقة أغلبية أعضاء المجلس عليه .

ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 على أنه "لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية ، وأنه لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة للبلاد إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختيارا حرا ، ويحق لكل شخص أن ينشئ وينضم إلى نقابات حماية لمصلحته[1]" ، كما أن دستور سنة 1996 ينص كذلك على مشاركة المواطن ، حيث تنص المادة 16 من دستور 1996 :"يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ."

ينص كل من قانون البلدية والولاية على أنه يمكن لأي شخص بحكم اختصاصه تقديم معلومات لأشغال لجان المجالس المحلية المنتخبة إذا أراد رئيس اللجنة الاستفادة من خبراته يظهر من خلال تحليل ما سبق ذكره أنه يمكن للمجتمع المدني أن يشارك في صنع القرار على المستوى المحلي إذا أرادت السلطات المحلية إشراكه في العملية[2] ، لكن هذا غير كافي إذا لم تشارك المكونات الأخرى للمجتمع المدني مثل الجمعيات الثقافية ، الاجتماعية أو الرياضية في اتخاذ القرار .

---

[1]- المواد 20-21-23 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المؤرخ في 10 ديسمبر 1948 .

[2]- المادة 26 من القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية والمادة 24 من القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية .

أولا: المفاهيم الرئيسية في مجال تنمية المجتمع

تعتبر تنمية المجتمع من الناحية النظرية بمثابة التنظيم الهادف لجماعات المجتمع الذين يتأثرون بمشكلات مشتركة ، وعن طريق التسهيلات والتوجيه يمكن تنمية الموارد المجتمعية وفقا لمبدأ المساعدة الذاتية ، وذلك بهدف تنمية القيادة المحلية وتحقيق الرفاهية في المجتمع [1] ، وذلك عن طريق برامج تؤدى على مستوى الجيرة ، أو المدينة أو المنطقة الريفية ، أو بين جماعات من الناس يرتبطون برباط الاهتمام المشترك [2].

وفي ضوء هذا المفهوم النظري ، وتبعا لاستخدام هذا المفهوم في الدراسة التي نحن بصددها يمكن أن نحدد على وجه الخصوص المفهوم الإجرائي لتنمية المجتمع على الوجه التالي :

- تعني تنمية المجتمع تعديل ظروف الحياة بشكل أفضل داخل الوسط المحلي (مدينة ، قرية ، شارع وحي) بوصفها مجتمعا محليا وتنهض عملية التنمية على وجود جماعات منظمة من داخل المجتمع .
- يقوم بتوجيه العمل وتقديم التسهيلات أخصائي اجتماعي (حتى نستطيع أن نقول بأن الخدمة الاجتماعية مسؤولة عن عمليات التنمية) .
- تتخذ برامج تنمية المجتمع من الجهود الذاتية استراتيجية أساسية لتنمية الموارد المتاحة بالمجتمع أو التي يمكن إتاحتها عن طريق إسهامات مؤسسات الرعاية التابعة للدولة .
- يتحقق من خلال عمليات التنمية تنمية القيادة المجتمعية بجانب العائد المادي الملموس الذي يسهم في تحقيق رفاهية المجتمع .

ثانيا: أشكال ومستويات مشاركة المواطن

1- **المشاركة غير المباشرة للمواطن** : ويقصد بها انتخاب مجموعة أشخاص من طرف الشعب على المستوى المحلي ، بحيث تعمل هذه الهيئة المنتخبة على تحقيق مطالب المواطنين .

يظهر أن المشاركة الانتخابية تبدو كأهم سمة من سمات المشاركة السياسية للمواطن في الدولة الديمقراطية ، وذلك لأنها تساهم بشكل بارز ومباشر في ترسيخ معالم العلاقة القانونية والسياسية ما بين الدولة والمواطن .

تتحقق فاعلية المشاركة الانتخابية للمواطن من حيث أن نتائجها تنعكس مباشرة على تلك العلاقة التي تنشأ فيما بين الناخبين والمنتخبين عقب سير العملية الانتخابية .

[1] -Elizabeth Ferguson , Social Work , An Introduction ,J.B. Lippincott Company ,N.Y , 1972 , P 477
[2] - Tony Tripodi , Social Workers At Work ,(An Introduction to Social Work Practice), Peacock ,Itsaco , Illinois 1972 , P 111 - 112 .

2- **المشاركة المباشرة للمواطن :** ويقصد بها التدخل المباشر للمواطن لتوجيه تسيير الشؤون المحلية لخدمة مصالح المواطنين بصفة عامة ، ويتجسد ذلك في الحوار والاتصال المباشرين بين المواطن وممثليه أو بين المواطن والإدارة كأن يشارك في اقتراح مشاريع معينة أو طرح بديل لبعض المشاريع المبرمجة من قبل اقتراح تقنيات جديدة لإضفائها على التسيير المحلي .

لكن المشاركة المباشرة لا تتم من قبل كل مواطن على حدى بل تكون في إطار ما يعرف بالمجتمع المدني الذي يتضمن جمعيات ثقافية ، رياضية ، بيئية ، دينية وعمرانية .

إن مشاركة المواطن قد تعطل السير الحسن للجماعات المحلية إذا لم تضبط ببعض القواعد وهي :

- الأخذ بعين الاعتبار المشاركة الفردية والجماعية وذلك من خلال انضمام المواطن إلى الحركات الجمعوية .
- يجب ألا تتعدى مشاركة المواطن على المصلحة العامة المرجوة ، بحيث ينبغي أن ينحصر تدخل الدولة في الأمور التي تعود بالمصلحة العامة .
- ضرورة وجود سياسة اتصال بين الإدارة المحلية والمواطن وذلك بإجبار الإدارة المحلية على خلق قنوات للاتصال مع المواطنين من أجل تزويدهم بالمعلومات الضرورية التي تمكنهم منم المشاركة الفعالية وبالمقابل على الإدارة الأخذ بآراء المواطنين من خلال مشاركتهم .
- توعية المواطنين من خلال إبراز أهمية المشاركة .

ثالثا: أهداف إشراك المواطنين[1]

1- المشاركة تعطي المشاركين نوعا من الإحساس بالمسؤولية والأهمية لأنهم سوف يشاركون في اتخاذ القرار.

2- مشاركة المواطنين وخاصة جماعات الدخول المنخفضة يمكن أن تعطي بصيرة في الحكم على الأمور ، كما هو الحال مع المواطنين من الطبقات المتوسطة والعليا ، مما يترتب عليه تعديل المفاهيم الخاطئة للمديرين والمخططين حيث أن اشتراك ذوي الدخول المنخفضة يتيح لهم رؤية جديدة لما يتفق وطبيعة السكان واحتياجاتهم .

3- مشاركة المواطنين تعمل على تنمية القدرة على التضامن وتزيد من روح التعاون بين السكان.

4- المشاركة تجعل المواطنين قادرين على اتخاذ قرارات سياسية واجتماعية .

[1] - حمدي عبد الحارس البخشونجي "التدخل المهني في مجال تنمية المجتمعات المحلية" المكتب العلمي للكمبيوتر والنشر والتوزيع ، الاسكندرية، مصر ، ص 153-155 .

5- أن تكتيك المشاركة في التنمية يتضمن تحفيز الجماهير على تولي زمام المبادرة والسيطرة على شؤون مجتمعهم المحلي والتخطيط لتغييره من خلال اللجان والمجالس المحلية .

6- المشاركة الشعبية مبدأ أساسي من مبادئ تنظيم وتنمية المجتمع المحلي فالتنمية الحقيقية الناجحة لا تتم بدون مشاركة شعبية .

7- من خلال المشاركة الشعبية يتعلم سكان المجتمع المحلي كيف يحلون مشاكلهم .

8- يؤدي اشتراك الأهـــالي في عمليات التنمية المحلية إلى مساندهم لتلك العمليات والاهتمام بها و مؤازرتها مما يجعلها أكثر ثبات وأعم فائدة .

9- يعتبر سكان المجتمع المحلي في العادة أكثر حساسية من غيرهم لما يصلح لمجتمعهم .

10- مشاركة المواطنين في تنمية مجتمعهم المحلي مساندة حقيقية للإنفاق الحكومي حيث أن الحكومة لا تستطيع أن تقوم بجميع الأعمال والخدمات ودور المشاركة الشعبية دور تدعيمي وتكميلي لدور الحكومة وهو ضروري وأساسي لتحقيق التنمية المحلية .

11- مساهمة الأهالي في تنمية مجتمعهم المحلي من خلال المشاركة الشعبية يعمل على تحقيق مبدأ ديمقراطية الخدمات التي تؤدى عن طريق الشعب لصالح الشعب نفسه .

12- يمكن للمشاركة الشعبية من خلال الهيئات غير الحكومية أن تؤدي دورا رائدا قد تعجز بعض المؤسسات الحكومية في بعض المستويات أن تؤديه نظرا لما بالهيئات غير الحكومية من مرونة تجعلها تستجيب بيسر وسرعة لرغبات الجماهير .

13- المشاركة الشعبية من خلال الهيئات الأهلية تفتح في بعض الأحيان ميادين جديدة للخدمات والنشاط وهي بذلك بجانب مساهمتها المادية والمعنوية توجه أنظار الحكومة إلى ميادين جديدة .

14- المشاركة الشعبية من خلال الهيئات والمجالس المحلية يمكن أن تقوم بدور الرقابة والضبط وهذا أمر ضروري يساعد الحكومة على اكتشاف نقاط الضعف .

15- المشاركة تؤدي إلى إثراء القرارات لأنها تصبح متأثرة بمعلومات وخبرات متنوعة ، كما أن الإجراءات المتخذة تكون ملائمة أكثر لمتطلبات الموقف الذي يتفاعل معه المشاركون .

16- أن المشاركة تحقق المزيد من القوة ومزيد من تنمية القدرات الشخصية والاجتماعية والسياسية للمواطنين ، كما أنها تزيد من قدرة المشاركين على ممارسة التأثير على المؤسسات والبرامج التي هي موجهة نحو خدمة المشاركين وغير المشاركين .

17- كلما زادت معدلات المشاركة كلما قويت المؤسسات المحلية ولعبت دورا استراتيجيا في حياة المجتمع المحلي وكلما استطاع هذا المجتمع رفض التأثير والتوجيه من السلطات المركزية وكلما استطاع الاستقلال الذاتي والاعتماد على النفس وبالتالي تزداد قوة المجتمع المحلي .

18- المشاركة أداة هامة للمؤسسات تتمكن من خلالها الاستفادة من المواطنين في تدعيم البرامج والميزانيات وفي تطوير السياسات .

19- تزيد المشاركة الشعبية من الوعي الاجتماعي للمواطنين لاضطرار القائمين عليها إلى شرح الخدمات والمشروعات باستمرار .

20- تعد المشاركة الشعبية وسيلة فعالة لخلق القادة الشعبيين وتدريبهم على قيادة الجماهير وتحمل المسؤولية وتأهيلهم للعمل في المؤسسات المختلفة وذلك من خلال المشاركة نفسها فمن خلال ممارسته عملية المشاركة من جانب أفراد المجتمع المحلي وجماعاته وتنظيمهم من أجل وضع خطة عمل تسهم في تنمية مجتمعهم .

21- إن أفراد المجتمع المحلي يكونون في الغالب على دراية ومعرفة باحتياجاتهم بصورة أكثر تحديدا من قادة هذا المجتمع .

22- الحرص على المال العام حيث أنه إذا شارك المواطنون بالمال والجهد في إنشاء المرافق حرصوا على حسن استخدامها حرصهم على أموالهم وبالتالي تزداد أعمار المرافق الافتراضية بدل أن تقتصر نتيجة إدراكهم أن أموال هذه المرافق نابع من أموالهم الخاصة .

23- إن المشاركة الشعبية تدعم الشخصية الديمقراطية وتسهم في نجاح النظام الديمقراطي وإن المشاركة في اتخاذ القرارات وفي توفير السياسات تحقق رضا المواطنين عن الخدمات التي يشتركون في تقريرها فضلا عن تنمية إحساسهم بذاتهم مما ينعكس أثره في علاقاتهم الاجتماعية في حدود البيئة التي يعيشون فيها .

رابعا : تفعيل آليات المشاركة المحلية [1]

يتعلق مبدأ المشاركة الشعبية بشقيها السياسي والتنموي وذلك من خلال مشاركة المواطنين المحليين في عملية اتخاذ القرارات المحلية من خلال انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية وكذلك المشاركة في تنفيذ المشروعات والأعمال التي تسهم في مجالات التنمية المحلية المختلفة .

---

[1] د محمد خالد المهايني ، جامعة دمشق "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري" المنظمة العربية للتنمية الادارية 2009 ، ص320 - ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث بعنوان "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري" المنعقد في الرباط - المملكة المغربية ، مايو 2008 .

ويفترض هذا البديل كذلك وجود جمعيات غير حكومية بجانب النظام الحالي تعاونه في أداء وتوصيل الخدمات المحلية والاضطلاع بمهام التنمية المحلية ويتطلب هذا الاتجاه مجموعة من المقومات الأساسية على النحو التالي :

أ- تشجيعه وتنمية الشعور المحلي للمشاركة السياسية والتنموية وذلك بتدعيم أعمال المؤسسات المحلية المنتخبة والربط بين سياسات التنمية على المستويات المركزية .

ب- الاهتمام بالتطوير الإداري والبناء المؤسسي لجمعيات التنمية المحلية لتدريب العاملين والمتطوعين بها على أساليب الإدارة الحديثة .

ج- تنازل المؤسسات الرسمية تدريجيا عن بعض الاختصاصات والسلطات لهذه الأجهزة وكذلك بعض الموارد المحلية لأداء بعض الخدمات المحلية .

د- إعادة فكرة اشتراك المستفيدين من الخدمات في إدارة الخدمات كمجالس الجمعيات التعاونية ، الجمعيات الدينية ، والرياضية ، الجمعيات النسوية ...

ويتميز هذا البديل بأنه يسمح بمواجهة قصور التمويل بأشكال غير تقليدية مما يخفف الأعباء عن الأجهزة الرسمية وكذلك فإنه يسمح بتغيير اتجاهات المواطنين إزاء مشكلات مجتمعهم المحلي ولكن يعيبه أنه يتطلب توافر قدر كبير من الوعي لدى المواطنين المحليين وهو ما يعني بذل جهود كبيرة قد تستغرق وقتا طويلا للتوعية بضرورة المشاركة الشعبية كما يتطلب ضرورة التنسيق بين مختلف الأجهزة المعنية كذلك فإن الجمعيات الأهلية في الجزائر لا تتسم بالفاعلية المطلوبة لتفعيل مثل هذه المشاركة وهو ما يتطلب أولا بطبيعة الحال تطويل القدرات المؤسسية لهذه الجمعيات لتقوم بمهامها على النحو المطلوب .

وتدعيما لمبدأ المشاركة الشعبية في القرارات المحلية خاصة فيما يتعلق بنظام عمل المداولات ، وتفعيلا لدور المواطن فيها . تقرر تحديد نظام خاص بالمراقبة القانونية للمداولات ، كما تم تكريس مبدأ الطعن أمام القضاء المختص ضد كل قرار يعلن عن بطلان مداولة ، والحق نفسه اعتُرف به للمواطن غير الراضي عن كل قرار بلدي أو مداولة للبلدية (كمشروع لقانون البلدية) .

وفي نفس السياق ومن أجل إثراء المواضيع التي تهم المواطن بما في ذلك مشاريع التنمية وصرف الأموال ، قررت الحكومة دعوة ممثلي المجتمع المدني والنقابات المهنية وغيرها من الهيئات المعنية إلى حضور دورة خاصة تعقد مرة واحدة في السنة وتقنّن توصياتها في شكل محضر نهاية كل اجتماع

يتم استعمالها كورقة طريق للسياسة التي ستنتهجها البلدية في تسيير ميزانياتها (كمشروع لقانون البلدية) ، هذا الإجراء من شأنه دعم المشاركة والمساءلة والشفافية على المستوى المحلي .

المطلب الخامس: العناصر الأساسية لإصلاح الميزانية المحلية

باعتبار أن الميزانية هي الأداة المستعملة لتجسيد تدخلات الدولة و تنفيذ السياسات العمومية سواء على المستوى الكلي المركزي (ميزانية الدولة) أو على المستوى المحلي (ميزانية الجماعات المحلية) ، و مع تطور دور الدولة في نظام اقتصاد السوق أصبح من الضروري تحديث نظم الميزانية المعمول بها بما يتماشى و تحقيق فعالية أكبر ، وكان ذلك من خلال وضع مبادئ جديدة أكثر تكيفا مع عمليات تسيير وتنفيذ الميزانية إلى جانب المبادئ التقليدية و ذلك كالآتي [1]:

الجدول رقم (19) : الانتقال إلى مبادئ جديدة لتسيير وتنفيذ الميزانية

المبادئ التقليدية	المبادئ الجديدة في تسيير الميزانية
السنوية : تستهلك الاعتمادات وتحصل الإيرادات خلال فترة زمنية معينة معلومة تقدر بسنة . **الشمولية** : توضح الميزانية كافة العناصر من إيرادات ونفقات . **الوحدة** : يوجد وثيقة واحدة تضم عناصر الميزانية . **التوازن** : يجب أن تتساوى مجموع الإيرادات مع مجموع النفقات .	**الشفافية** : دور كل فاعل يكون واضحا ، المعلومات عن الميزانية تكون متاحة للجميع وفي كل وقت . **المسؤولية** : الأعوان التنفيذيون يكونون على اتصال دائم مع الهيئة الوصية من أجل التحقيق المعمق ويكون ذلك على جميع الأنشطة المتعلقة بتسيير الميزانية ،هذا على المستوى الخارجي ، أما داخليا تكون المسؤولية حسب الهرم الوظيفي من الأدنى إلى الأعلى . **الاستقرار** : الأهداف التي تبنى عليها الميزانية توضع وتؤطر في المدى المتوسط ، النسب والوعاء الضريبي والتكاليف تكون مستقرة وثابتة . **النتائج** : الأداء في التسيير العمومي يكون معلوما لاسيما للميزانية والمستخدمين ، فالتقييم يكون على أساس الفعالية ، النجاعة والاقتصاد (3E) .

Source : **Michel Bouvier, "Reforme des finance publique , démocratie et bonne gouvernance" LGDJ , Preton 2004 , p 116-117 .**

[1]- Michel Bouvier, "Reforme des finance publique , démocratie et bonne gouvernance" LGDJ , Preton 2004 , p 116-117 .

حيث سارعت الدول لإيجاد أفضل الطرق لتحيين ميزانياتها مع متطلبات الوقت الراهن ، فنجد فرنسا قد جسدت هذى المسعى من خلال القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية في 01/أوت/2001 .

و قد كان محور مجمل هذه الإصلاحات يدور حول:

الانتقال من ميزانية الوسائل إلى الالتزام بالنتائج ، إعداد الميزانية على أساس المهام المحددة، حيث لكل مصلحة أو مجموعة من المصالح مهام محددة تجسد عن طريق برامج تحتوي على (actions) أعمال و كل عمل يعكس هدف مسطر.

كما تم ضمن هذه الإصلاحات إدراج مؤشرات تسمح بتقييم النشاط العمومي، و هذه المؤشرات تعبر عن أهداف نوعية و كمية يشترط أن تكون رقمية .

و في هذا السياق كثر الحديث عن إمكانية تحديث نظم الميزانية من أجل تحقيق أكبر فعالية في تدخلات الدولة . و الجزائر على غرار هذه الدول تسعى جاهدة للالتحاق بركب تحديث النظام الميزاني، رغم أن الانتقال سيتطلب مجهودات و تعديلات و تغييرات واسعة المدى و هو ما سنتطرق إليه .

الفرع الأول : نظرية تعدد السنوات للإيرادات و النفقات[1]

تعتمد هذه النظرية على تقسيم الميزانية إلى برامج على أساس يفوق السنة ، حوالي 3-4 سنوات.

و إن إتباع الأساس على عدة سنوات جاء نظرا للصعوبة في تسيير المالية المعاصرة في التطبيق الصارم لمبدأ السنوية حيث حسب هذه النظرية الإعتمادات تقدم على شكل ترخيص بالالتزام autorisation d'engagement (**AE**) و إعتمادات الدفع crédit de paiement (**CP**) .

أولا :تعريف الترخيص بالالتزام

أصبح هناك الترخيص بالالتزام (**AE**)عوضا عن الترخيص بالبرامج autorisation de programme (**AP**)

و يقصد بالترخيص بالالتزام[2] " الحد الأعلى للنفقات التي يمكن أن نلتزم بها على عدة سنوات.

1- budget de l'Etat et finance publique , cahiers français n° 329. la documentation française, p 12.

2 - Joel Bourdin " les finances communales" ED ECONOMICA , 4e édition , Paris 2008 , P 22 .

الفرق بينها و بين الترخيص بالبرنامج هو أن الـــ **AE** لا يتعلق فقط بنفقات الاستثمار، و لكن أيضا بنفقات التسيير."

ثانيا :تعريف اعتمادات الدفـــع

تمثل الحد الأعلى للنفقة التي يمكن أن يأمر بصرفها أو دفعها أثناء السنة من أجل تغطية الالتزامات المتعاقد عليها في إطار **AE** ، و هنا يتم الاحتفاظ بالتطبيق الصارم لمبدأ السنوية فيما يتعلق بهذه النفقات.

الفرع الثاني : ثنائية "الحرية و المسؤولية" للمسيرين

ثنائية الحرية و المسؤولية أو ما يطلق عليها بالفرنسية la fongibilité تعني أن الاعتمادات يجب أن تكون فيها :

أولا: الشمولية في إطار البرامج

تشكل شمولية الاعتمادات المالية أداة هامة من شانها إعطاء ديناميكية لتحديث المالية العامة من جهة و تكييف الرقابة مع هذا المنحنى من جهة أخرى ، فالشمولية تسمح بتزويد المسير بغلاف مالي إجمالي و إعطائه تفويض بالسلطة لتسيير هذه الاعتمادات .

ثانيا: القيام بعمليات "النقل" le virement **و"التحويل"** le transfert

القيام بعمليات النقل و التحويل من اعتمادات التسيير إلى اعتمادات التجهيز و العكس إلا نفقات المستخدمين فهي لا تمس و ذلك لحماية الموظفين ، من خلال هذا يتضح لنا أن المسيرين لديهم إمكانية تعديل غاية و مصير الإيرادات (أين سوف يتم صرفها) و ذلك عن طريق:

- نقل الإيرادات (على مستوى نفس البرنامج الفرعي و عن طريق قرار بسيط من الهيئة المفوضة المنفقة) .
- تحويل الإيرادات (بين برنامج نفس الوزارة و عن طريق المرسوم).

إن الحرية الممنوحة للمسيرين محدودة لأنها تمنع أن يقوموا بالتحويل من اعتمادات لنفقات المستخدمين إلى نفقات أخرى أي من اعتمادات تقديرية crédits évaluatifs إلى اعتمادات تحديدية crédits limitatif .

الاعتمادات التقديرية:[1]

و هي اعتمادات يمكن أن تتجاوز النفقة المسجلة في الميزانية و ذلك لأن هذه النفقات معترف بها بقانون مسبق مثلا : الدين العمومي ، المصاريف القضائية.

الاعتمادات التحديدية:[2]

و هي اعتمادات أين النفقات المتعلقة بها لا يمكن أن يلتزم بها أو يأمر بصرفها إلا في حدود الاعتماد المخصص لها ، و كقاعدة عامة لا يمكن الزيادة فيها إلا بقانون المالية .

بمقابل هذه الحرية المسيرين لديهم جملة من الالتزامات:

- تقديم حساب لتسييرهم و أدائهم.
- اختيار المبادرات المقربة لتحقيق الأهداف المحددة مسبقا.
- تهيئة ميزانية النفقات الضرورية من أجل قيادة مبادراته و هذا مع احترام غلاف الميزانية المسموح به .
- القدرة على التوزيع الجيد للموارد و تدبير الإنفاق .
- وضع تحليل بياني يوضع فيه الفروقات بين النتائج الحقيقية و المتوقعة.

الفرع الثالث: مراجعة مدونة الميزانية

من خلال الإصلاح الميزاني يتم التنقل من التخصيص عن طريق الفصول إلى التخصيص بالبرامج ، فالبرنامج يجمع اعتمادات مخصصة من أجل انجاز عملية أو مجموعة من العمليات المتعلقة بنفس الوزارة مع أهداف دقيقة و نظرة مستقبلية للنتائج .

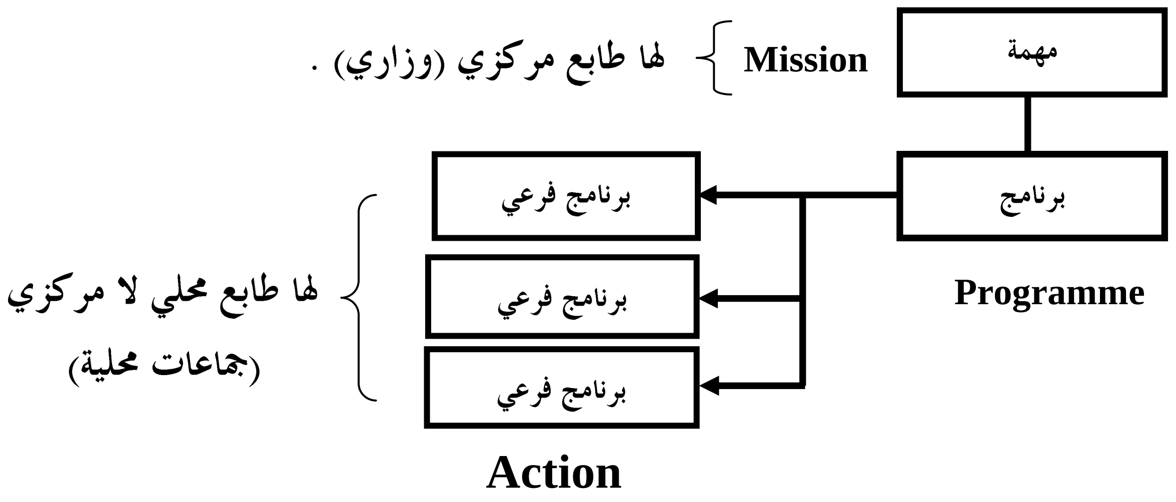
و الشكل التالي يبين التصور الجديد للميزانية [3]

[1] - المادة 27 من القانون (84-17) المؤرخ في 7 جويلية 84 المعدل والمتمم والمتعلق بقانون المالية .

[2] - المادة 30 من القانون (84-17) المؤرخ في 7 جويلية 84 المعدل والمتمم والمتعلق بقانون المالية .

[3]- budget de l’Etat et finance publique , cahiers français n° 329. la documentation française, p 11.

شكل رقم (11): مخطط الميزانية الجديد



من خلال هذا التوجه الجديد للميزانية يتضح لنا انتقال الميزانية من ميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج ، فالنظرة إلى اعتمادات الميزانية تصبح أكثر واقعية باعتبارها تعكس هدف ونتيجة معينة ملموسة (خدمة أو سلعة) وليس مبلغ نفقة محدد .

فالمنتظر من الميزانية المحلية (الأداء) يقاس انطلاقا من خلال العلاقة بين الوسائل ، الأهداف ، والنتائج .

- فالعلاقة بين الوسائل والنتائج تقيس لنا النجاعة L'Efficience والتي هي :[1] استغلال الوسائل وتنفيذ المهام والوظائف العمومية حسب الأولويات .

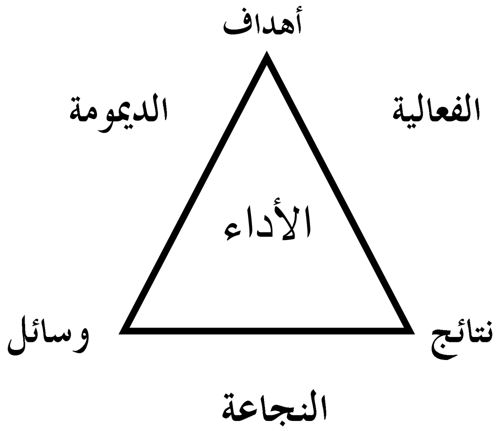
- أما العلاقة بين الوسائل والأهداف تقيس لنا درجة الفعالية L'Efficacité والتي تمثل[2] الاستغلال الأمثل للوسائل (النفقات الملتزم بها) للحصول على أفضل النتائج .

- أما العلاقة بين الأهداف والوسائل فتقيس لنا مدى الديمومة La pertinence وهي تمثل مدى توفير الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة .

[1]-2 Bernard Dafflon " la gestion des Finances publiques locales " Economicas , Paris 1998 , p 55 .

والشكل التالي يوضح لنا العلاقات الثلاث :[1]

شكل رقم (12) : العلاقة بين (الأهداف– النتائج– الوسائل) :



فالأهداف والوسائل تصب في قالب واحد وهو الأداء .

جدول رقم (20) : توزيع الاعتمادات مقارنة بين قانون 84–17 و الإصلاح الميزاني:

التصويت و التخصيص	قانون 84–17	مشروع الإصلاح الميزاني
التصويت	توزيع عن طريق الوزارات و القطاعات	عن طريق وزارات و برامج
التخصيص	فصول	برامج
تفرع التخصيص	مواد – فقرات	برنامج فرعي أو عملية

فالبرنامج يمثل مفتاح التعديل حيث يرسخ مبدأ إدخال اعتمادات في الميزانية عن طريق الأهداف و النتائج . فحسب المادة 07 من lolf " الاعتمادات تخصص لتحقيق عملية أو مجموعة متناسقة من العمليات المتعلقة بنفس الوزارة تضم أهداف محددة و نظرة مستقبلية ، لصالح المنفعة العامة"[2]. و بالتالي فإن النتائج تكون موضوع تقييم مطبق للوسائل التي تقيس بها الفعالية.

البرنامج: هو توليفة بين الوسائل و الأهداف، و تقييم تأثير كل منهما على الآخر. و كذا، التكاليف المباشرة و غير المباشرة و الآثار المترتبة عنها، و قياس البرامج يكون من خلال قياس النتائج و الأهداف المسطرة مسبقا. وينقسم البرنامج إلى برامج فرعية لها طابع لامركزي .

[1] - Fabrice Robert , "Les FS locales ", La documentation Française 2008 , p 166 .
[2] - المادة 07 من من القانون العضوي لقوانين المالية الفرنسي la lolf.

أما **الهدف**: فهو النتيجة المرجوة من برنامج ما، و يشترط في أن يكون قابلا للقياس و محدد الآجال و عادة ما يكون في شكل إعلان يشرح ما ينبغي تتبعه و يشرح معايير تقييمه.

و يشترط في تحديد الهدف الدقة، لتجنب التأويلات المختلفة. و من مميزات الهدف أيضا أنه لابد أن يكون ممكن الانجـــاز ، فلا داعي لتحديد الأهداف التي لا تأخذ بعين الاعتبار العراقيل الممكنة و الكائنة .

و لابد أن يكون قابلا للمراجعة من طرف الجهة التي تبنته، و يجب تحديد من البداية الوسائل و السلطات الضرورية لمتابعته.كما يجب تحديده كمًّا و نوعا و كذا آجال تحقيقه، تعتبر عناصر مهمة لدقته.

و تتكون هذه البرامج من العناصر التالية:

- ✓ الموارد les ressources : و تكون مادية مالية و بشرية .
- ✓ النشاطات les activités : و هي الأعمال التي يتم من خلالها استخدام الموارد.
- ✓ المخرجات les outputs : تمثل نتيجة البرنامج و كذا تأثيرها على المحيط و الوسط الذي تم فيه البرنامج .

و يتم اختيار البرنامج و تقييمه من خلال تحليل تكاليفه و عائداته و مقارنتها، و تقديم الميزانية في شكل برامج يعني أن معلومات الميزانية ستجمع على حسب غايات مشتركة ، تحقق عادة على المدى المتوسط (الطابع المتعدد السنوات للبرنامج) .

و كمثال لتجسيد هذه الفكرة في الميزانية نأخذ مثال مقترح في إطار مشروع تحديث النظام الميزاني للحكومة الجزائرية ، و الذي يتعلق بإعداد الميزانية في شكل برنامج ، و يكون ذلك كالتالي:

اسم الوزارة : وزارة التعليم الوطني .

اسم البرنامج : التعليم الأساسي .

اسم البرنامج الفرعي : إصلاح مؤسسات التعليم الأساسي (هو قطاع تابع للبلديات) .

اسم النشاط : جرد الوسائل التي يتم نقلها من الابتدائي إلى المتوسط .

الأهداف الإستراتيجية للنشاط : تقليص تكاليف الإصلاح .

الفرع الرابع: ضمان الشفافية و تفعيل دور الرقابة

- إن تخصيص الاعتمادات على أساس برامج يقدم لنا وضوح و شفافية لوثائق الميزانية بحيث يتم معرفة مصير إنفاق تلك الاعتمادات ، و مدى تحقيق أهداف هذا البرنامج و فعالية هذه النفقة و يتم إعطاء معلومات كبيرة في قانون المالية و السماح بالوضوح الكبير، بحيث يتم مراجعة هيكلة أجزاء قانون المالية بحيث ستضم 3 أجزاء بدل 2 من أجل إبراز الحسابات الخاصة للخزينة.

- كما يتم في هذا الصدد ، توجيه حسابات التخصيص الخاص نحو تحقيق أهداف محددة ، طبقا لما أدرجه lolf في مادته 20 " كل حساب خاص بالخزينة يجب أن يعبر عن مهمة و اعتماداته تخصص في برامج "[1].

و هذا ما يبرز ربط مفهوم حسابات التخصيص الخاص بمفهوم البرامج العمومية و بالتالي تسهيل عملية تقييمها.

- و تجدر الإشارة هنا إلى أن الجزائر خطت خطوة مهمة في هذا المجال ، و ذلك بتعريف جديد لحسابات التخصيص الخاص و الذي يجسد مفهوم البرنامج و التسيير عن طريق الأهداف مما يسمح بتقييم فعالية العمليات المنفذة عن طريق حسابات التخصيص الخاص في قانون المالية لسنة 2000، حيث ينص في المادة 89 منه : " حسابات التخصيص الخاص تمثل برامج عمل معد من طرف الآمرين بالصرف المعنيين ، حيث يحدد لكل حساب الأهداف المسطرة و المنتظرة و كذا آجال الانجاز" و يضيف في الفقرة الثالثة منه أن :" حسابات التخصيص الخاص تكون محل متابعة و مراقبة من طرف وزير المالية و الآمرين بالصرف المعنيين".

- و من خلال هذه المادة يمكن أن نستخرج الميزات الجديدة لحسابات التخصيص الخاص و التي تتمثل فيما يلي:

- ✓ تعبر عن برنامج محدد .
- ✓ لها أهداف معينة و آجال انجاز محددة .
- ✓ يجب متابعة و مراقبة تنفيذ البرنامج من طرف المسيرين المعنيين .

من خلال هذه العناصر، نستنتج أن المفهوم الجديد لحسابات التخصيص الخاص يقترب كثيرا من عناصر الإصلاحات المرجوة من النظام الميزاني المعمول به في عدة دول ، و بهذا فإن هذه الحسابات

تسمح أكثر من النظام الميزاني المعمول به حاليا في الجزائر بتجسيد و تقييم فعالية النشاط العمومي (السياسات العمومية) .

لكن الإشكال يكمن في تطبيق هذا القانون و بالتالي الإصلاح فبالرغم من تقدمها هذه الخطوة نظريا فالجزائر لا تزال بعيدة عمليا عنها و ما يعول عليه من الإصلاح هو التجسيد الفعلي للطابع القانوني لهذه الحسابات .

– أما بالنسبة لقانون ضبط الميزانية (بالنسبة لقانون المالية) فإنه في إطار الإصلاح لابد من وظيفته الأساسية (رقابة فعلية) و ذلك بتطبيقه العملي ، و نحن نعلم أن قانون ضبط الميزانية المتعلق بالسنةN (حسب المادة 68) يجب أن يرفق قانون المالية لهذه السنة بمشروع لقانون المتضمن ضبط الميزانية N-3 ، إذن من أهداف الإصلاح تقليص هذه المدة باستخدام الإعلام الآلي و الوسائل المتطورة التي تسمح بالاطلاع على نتائج الميزانية بسرعة كبيرة .

– من بين أهداف هذا الإصلاح أيضا ، و من أجل شفافية أكبر و تفعيل لدور الرقابة تمكين مجلس المحاسبة من نشر التقارير التي يعدها حول سير المالية العمومية و التي يرسل نسخة منها إلى رئيس الجمهورية و أن ينشر نصه كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية و نسخة أخرى تسلم إلى الهيئة التشريعية.

خـــــــاتمة الفصــــل الثالث :

إن القيـــام بأي عملية إصـــلاح يجب أن يقـــوم على أسس علمية واستراتيجيات مدروسة مسبقا مستمدة من واقع المشكلة والمتمثلة في تحديات وعوائـــق المالية المحلية ودور المواطن في الإصلاح ، لهذا السبب جـــاء الحكم الراشد كأفضل حل لمشاكـــل الماليـــة المحليـــــة باعتبـــاره يستمد معاييـــره من خلال كل ما هو لا مركزي وديمقراطي وتشـــاركـــي ، فالحـــل لمشاكل المالية المحليـــة لم يخرج عن إصلاح الجماعات المحلية ، فالحكم الراشـــد جـــاء بمثابة الدواء الشافي لمختلف اختلالات الجماعات المحلية وعلى رأســـها المشـــاكل المتعلقة بالماليـــة المحليـــة .

خاتمة عامة

الخاتمة العامـــــة :

إن دراسة مختلف جوانب الجماعات المحلية أعطى لنا صورة واضحة عن الدور الذي يمكن أن تقوم به من أجل تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية عامة والسياسة المالية خاصة . فهي تتوفر على كل المؤهلات اللازمة التي تجعلها قادرة على التحرك في محيطها والتأثير فيه بما يخدم مصالح المجتمع المحلي باعتباره المستهدف الأول من أي عملية تنمية .

فتوفر الجماعات المحلية والبلدية خاصة على الاستقلالية المالية من جهة وقربها من المواطن من جهة أخرى ، إضافة إلى العلاقة التي تربط المسؤولين المحليين وهم المجالس الشعبية المحلية المنتخبة مع المواطنين المحلين باعتبارهم المخولين باختيار ممثليهم حسب التطلعات المنتظرة من كل ممثل والتي تترجم من خلال الاقتراع العام والمباشر لاختيار ما يناسب ويخدم المجتمع المحلي .

فرغبة المواطن في تحسين ظروفه المعيشية تفرض عليه البحث عن ما يخدم مصالحه ويسهل تعاملاته باعتباره محرك كل عملية تنمية ، فقربه من المسؤولين المحليين والمصالح المحلية غير الممركزة يفرض عليه معرفة كل ما يحيط به بدءا من مخططات وبرامج التنمية المحلية والميزانية المحلية وصولا إلى محاسبة المسؤولين المحليين ومساءلتهم عن مدى صحة صرف المال العام . إلا أن قلة وعي المواطن بحقوقه وجهله لواجباته أسهم إلى حد كبير في انتشار مظاهر الفساد بكل معانيه ، على غرار إدراك المواطن لمختلف قرارات ومحتويات المداولات التي تتم على مستوى المجالس الشعبية والتي من خلالها تمرر أهم القضايا التي تهم وتمس المواطن المحلي والتي يمكن أن تجعل منه طرفا هاما في تحديد وتسيير توجهات وتطلعات الوحدات المحلية (الولاية والبلدية) ، كإعداد وتنفيذ والتصويت على مختلف مراحل الميزانية إضافة إلى المناقصات التي تتم على مستوى الجماعات المحلية وغير ذلك من الانشغالات ... من هنا كان من الضروري البحث عن كل ما من شأنه توطيد وتدعيم العلاقة بين المواطن والمجالس الشعبية المنتخبة ، فكان الحكم الراشد النهج الاستراتيجي الذي يجعل الجماعات المحلية أقرب إلى تحقيق الإصلاح العميق والشافي لكل ما يمكن أن تواجهه من صعوبات ، فمن خلال المعايير والخصائص التي يعتمد عليها الحكم الراشد والمستمدة من نظريات وتجارب دولية

رائدة ، يتضح الخلل الحاصل في الجماعات المحلية . فكل مشكل تعاني منه الجماعات المحلية إلا ويقابله عدم احترام مبدأ من مبادئ الحكم الراشد وعلى هذا الأساس فإن إصلاح الجماعات المحلية وخاصة الجانب المالي لها يستدعي التطبيق الصارم لعناصر ومستلزمات الحكم الراشد بما فيها المشاركة الشعبية ، المساءلة ، الشفافية وتطبيق القانون .

فالجانب المالي للجماعات المحلية خاصة البلديات أصبح الشغل الشاغل لأغلب بلديات الجزائر، خاصة فيما يتعلق بالعجز الحاصل في الميزانيات المحلية ، وهو مؤشر واضح للخلل الحاصل في تسيير الموارد المالية للدولة على المستوى المحلي والذي سينعكس سلبا على مالية الدولة على المستوى الكلي . فكان لزاما البحث عن أفضل الطرق لمعالجة المشاكل والمستمدة أساسا من الحكم الراشد انطلاقا من إشراك المجتمع المدني في خيارات المجالس الشعبية المحلية عند القيام بمشاريع وبرامج تهم البلدية ، ونشر مبادئ الشفافية في المالية المحلية بالاعتماد على طرق التبليغ والإشهار والإعلام وتوفير مكاتب الاستقبال .

كما يجب فتح المجال للمتابعة والمساءلة الشعبية باعتباره مطلب شرعي يساهم إلى حد كبير في وعي المواطن بمدى تجسيد مطالبه على أرض الواقع .

إن تجسيد معايير الحكم الراشد على أرض الواقع يتطلب تضافر مجموعة من الجهود والإمكانيات أولها توفر الرغبة والنية الملحة للخروج من المشاكل المالية للجماعات المحلية ، والتي تنبثق من الإرادة السياسية للدولة في الإصلاح ، إضافة إلى توفير المحيط القانوني والتشريعي للقيام بتبني عملية الإصلاح والتي على رأسها إعادة النظر في قانوني الولاية والبلدية مع التركيز على كل ما من شأنه إعادة الثقة إلى العلاقة بين المواطن والمصالح المحلية ، باعتبار المواطن هو المستهدف من كل عملية إصلاح وكل عملية تنمية .

فالقيام بإصلاح هياكل الجماعات المحلية وبالخصوص الجانب المالي للبلديات يعني إصلاح أعمق نقطة غير ممركزة لتسيير المال العام أي إصلاح جذور المالية العامة في الجزائر .

الملاحق

مستوى الفساد

(2008)

الدولة	العلامة	الترتيب
الجزائر	6.50	28
البحرين	5.90	35
جيبوتي	5.50	41
مصر	5.40	43
العراق	5.10	47
الأردن	4.40	62
الكويت	4.30	65
لبنان	3.50	80
ليبيا	3.50	80
موريتانيا	3.20	92
المغرب	3.00	102
عُمان	3.00	102
قطر	2.80	115
المملكة العربية السعودية	2.80	115
السودان	2.60	126
سورية	2.30	141
تونس	2.10	147
الإمارات العربية المتحدة	1.60	173
اليمن	1.30	178
الصومال	1.00	180

المصدر: تقرير الشفافية العالمية 2009

مؤشرات الحاكمية

التحكم في الفساد

الدولة*	1996		2000		2004		2008	
	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب
قطر	0.02	117	0.84	58	0.82	52	1.24	36
الإمارات العربية المتحدة	-0.03	121	0.61	70	1.11	40	1.02	42
عُمان	0.03	115	0.23	60	0.76	59	0.59	59
الكويت	0.57	94	1.04	49	0.86	48	0.50	66
البحرين	-0.01	120	0.64	67	0.63	63	0.44	69
الأردن	-0.15	127	0.10	96	0.44	70	0.41	71
المملكة العربية السعودية	-0.57	162	0.46	82	-0.02	98	0.11	85
تونس	-0.10	125	0.22	87	0.03	80	-0.04	93
المغرب	0.25	113	0.07	97	-0.08	99	-0.25	111
جيبوتي	-	-	-0.89	169	-0.48	130	-0.33	118
الجزائر	-0.38	150	-0.75	158	0.60	145	-0.44	128
مصر	0.11	114	-0.40	133	-0.46	128	-0.67	151
اليمن	-0.33	139	-0.79	162	-0.96	177	-0.73	156
موريتانيا	-	-	-0.19	111	-0.14	105	-0.80	166
ليبيا	-0.97	179	-0.82	165	-0.77	162	-0.81	167
لبنان	-0.24	132	-0.35	126	-0.57	141	-0.83	171
سورية	-0.83	174	-0.67	151	-0.66	151	-1.07	188
فلسطين	-	-	-0.97	182	-0.49	131	-1.13	191
العراق	-1.48	207	-1.63	206	-1.63	209	-1.48	206
السودان	-1.14	198	-0.83	177	-1.31	200	-1.49	207
الصومال	-1.76	211	-1.77	210	-1.79	212	-1.90	212
المتوسط	**-0.39**	**144**	**-0.28**	**125**	**-0.20**	**119**	**-1.14**	**128**

* الدول مرتبة حسب ترتيبها الدولي في 2008

المصدر: محسوب بناءً على قاعدة بيانات الحاكمية (البنك الدولي)

مؤشرات الحاكمية

سيادة القانون

الدولة*	1996		2000		2004		2008	
	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب
قطر	0.12	107	0.63	70	0.66	69	0.86	50
عُمان	0.82	73	0.16	66	0.81	58	0.82	56
الإمارات العربية المتحدة	0.31	74	0.87	58	0.80	59	0.75	61
الكويت	0.79	76	0.78	65	0.72	65	0.70	64
البحرين	0.22	100	0.56	77	0.85	53	0.66	67
الأردن	0.46	94	0.37	84	0.39	84	0.49	78
المملكة العربية السعودية	0.46	93	0.11	97	0.20	90	0.33	87
تونس	-0.18	119	-0.01	102	0.29	86	0.24	89
مصر	0.11	108	-0.03	103	0.05	101	-0.09	102
المغرب	0.17	103	0.12	96	0.06	99	-0.11	104
جيبوتي	-0.25	127	-0.78	155	-0.76	158	-0.54	138
سورية	-0.56	147	-0.36	126	-0.32	121	-0.54	140
ليبيا	-1.29	194	-0.84	164	-0.51	132	-0.65	151
الجزائر	-1.24	191	-1.09	184	-0.66	146	-0.70	156
لبنان	-0.22	125	-0.12	112	-0.24	115	-0.73	157
فلسطين	-	-	-0.09	110	-0.37	124	-0.81	166
اليمن	-1.18	187	-1.24	192	-1.10	184	-0.93	173
موريتانيا	-0.89	175	-0.34	124	-0.67	147	-1.01	178
السودان	-0.16	206	-1.46	205	-1.52	203	-1.50	203
العراق	-1.70	209	-1.43	202	-2.01	211	-1.87	210
الصومال	-2.11	211	-2.27	212	-2.31	212	-2.69	212
المتوسط	**-0.32**	**136**	**-0.31**	**124**	**-0.27**	**120**	**-1.14**	**126**

* الدول مرتبة حسب ترتيبها الدولي في 2008

المصدر: محسوب بناءً على قاعدة بيانات الحاكمية (البنك الدولي)

مؤشرات الحاكمية
الجودة التنظيمية

الدولة*	1996		2000		2004		2008	
	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب
البحرين	0.51	87	0.91	57	0.85	56	0.88	50
قطر	0.34	98	0.10	103	0.31	82	0.66	62
عُمان	0.10	121	0.20	95	0.66	67	0.65	63
الإمارات العربية المتحدة	0.53	84	0.69	66	0.84	57	0.58	71
الأردن	0.29	100	0.32	87	0.36	81	0.34	82
المملكة العربية السعودية	-0.38	158	-0.09	116	-0.02	102	0.17	93
تونس	0.56	81	0.07	104	0.09	95	0.11	97
الكويت	-0.04	140	-0.05	113	0.60	71	0.04	101
المغرب	0.15	113	0.00	107	-0.22	115	-0.03	103
مصر	0.24	104	-0.30	138	-0.48	139	-0.17	110
لبنان	0.02	127	-0.28	135	-0.19	111	-0.20	112
موريتانيا	-0.86	177	-0.41	143	-0.05	104	-0.59	150
اليمن	-0.44	162	-0.65	161	-0.87	175	-0.70	162
جيبوتي	0.17	109	-0.70	171	-0.76	169	-0.75	166
الجزائر	-0.94	182	-0.76	173	-0.59	157	-0.79	168
ليبيا	-2.10	205	-1.82	201	-1.23	191	-0.93	175
العراق	-2.95	211	-2.41	210	-1.73	206	-1.09	181
فلسطين	-	-	-0.97	182	-0.71	166	-1.12	182
سورية	-0.91	180	-1.12	186	-1.02	182	-1.17	186
السودان	-1.88	204	-1.32	193	-1.13	187	-1.36	197
الصومال	-2.91	210	-2.50	211	-2.32	211	-2.77	212
المتوسط	**-0.53**	**143**	**-0.53**	**141**	**-0.36**	**130**	**-1.14**	**130**

* الدول مرتبة حسب ترتيبها الدولي في 2008

المصدر: محسوب بناءً على قاعدة بيانات الحاكمية (البنك الدولي)

مؤشرات الحاكمية

كفاءة الإدارة الحكومية

الدولة*	1996		2000		2004		2008	
	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب
الإمارات العربية المتحدة	0.34	77	0.74	64	0.69	58	0.82	47
قطر	0.27	82	0.49	73	0.50	64	0.68	56
البحرين	0.38	76	0.65	67	0.52	63	0.47	69
عُمان	0.54	70	0.43	79	0.20	69	0.42	70
تونس	0.29	79	0.47	77	0.44	67	0.35	74
الأردن	0.11	90	0.00	100	0.15	82	0.27	77
الكويت	0.28	80	0.09	92	0.29	75	0.11	86
المملكة العربية السعودية	-0.19	112	-0.12	110	-0.31	119	0.01	93
المغرب	-0.20	116	-0.06	106	-0.08	102	-0.09	103
مصر	-0.10	101	-0.25	120	-0.31	118	-0.37	121
الجزائر	-0.65	161	-0.93	182	-0.45	128	-0.50	134
لبنان	-0.01	97	-0.16	113	-0.28	120	-0.64	146
سورية	-0.40	140	-0.93	181	-0.99	185	-0.67	153
ليبيا	-0.72	171	-0.97	186	-0.69	157	-0.84	174
موريتانيا	0.18	86	-0.19	117	-0.26	113	-0.97	181
جيبوتي	-0.97	189	-1.09	190	-0.64	150	-0.98	182
اليمن	-0.56	153	0.71	164	-0.93	180	-0.99	186
فلسطين	-	-	-1.24	198	-0.86	175	-1.36	197
العراق	-1.49	208	-1.89	210	-1.64	208	-1.41	200
السودان	-1.50	209	-1.18	196	-1.20	192	-1.41	201
الصومال	-1.78	212	-2.25	212	-2.16	212	-2.51	212
المتوسط	**-0.31**	**125**	**-0.37**	**135**	**-0.38**	**126**	**-1.14**	**132**

* الدول مرتبة حسب ترتيبها الدولي في 2008

المصدر: محسوب بناءً على قاعدة بيانات الحاكمية (البنك الدولي)

مؤشرات الحاكمية

الاستقرار السياسي

الدولة*	1996		2000		2004		2008	
	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب
قطر	0.27	104	1.02	55	0.94	49	1.01	38
عُمان	0.60	85	0.88	62	0.80	63	0.95	45
الإمارات العربية المتحدة	0.77	75	0.81	66	0.64	77	0.74	60
ليبيا	-1.56	197	-0.62	160	-0.02	117	0.48	80
الكويت	0.04	122	0.61	79	0.06	110	0.45	84
تونس	0.25	105	0.28	99	0.17	102	0.29	99
جيبوتي	0.21	110	-0.50	150	-0.24	134	-0.13	133
البحرين	-0.52	151	0.11	108	0.01	114	-0.18	136
الأردن	0.08	117	-0.06	122	-0.38	143	-0.32	143
المملكة العربية السعودية	-0.47	150	0.02	115	-1.04	179	-0.39	148
المغرب	-0.68	165	-0.24	138	-0.39	144	-0.47	151
سورية	-0.56	154	-0.51	156	-0.59	156	-0.56	156
مصر	-0.92	177	-0.29	140	-0.87	171	-0.67	164
موريتانيا	0.54	90	0.10	111	-0.10	121	-0.93	175
الجزائر	-2.40	208	-1.78	200	-1.43	194	-1.15	184
فلسطين	-	32	-1.74	199	-1.66	199	-1.76	197
اليمن	-1.17	183	-1.33	187	-1.74	201	-1.89	200
لبنان	-0.67	162	-0.61	159	-0.98	174	-1.94	204
السودان	-2.55	210	-2.36	209	-1.84	202	-2.44	208
العراق	-2.80	212	-1.72	198	-3.06	212	-2.89	211
الصومال	-2.35	206	-2.48	210	-2.60	211	-3.28	212
المتوسط	**-0.69**	**144**	**-0.50**	**139**	**-0.68**	**146**	**-1.14**	**144**

* الدول مرتبة حسب ترتيبها الدولي في 2008

المصدر: محسوب بناءً على قاعدة بيانات الحاكمية (البنك الدولي)

مؤشرات الحاكمية

المشاركة والمساءلة

الدولة*	1996		2000		2004		2008	
	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب	العلامة	الترتيب
لبنان	-0.39	137	-0.29	117	-0.37	135	-0.40	138
الكويت	-0.46	144	-0.28	116	-0.36	134	-0.53	144
المغرب	-0.58	151	-0.34	122	-0.55	145	-0.70	154
الأردن	-0.37	136	-0.26	114	-0.57	146	-0.76	156
قطر	-0.94	167	-0.54	135	-0.47	141	-0.77	159
البحرين	-1.19	183	-0.92	157	-0.58	148	-0.84	162
موريتانيا	-0.95	168	-0.76	148	-1.21	180	-0.92	164
فلسطين	-0.70	155	-1.09	165	-1.02	173	-0.94	166
الإمارات العربية المتحدة	-1.02	173	-0.58	138	-0.78	158	-0.98	169
الجزائر	-1.33	187	-1.25	172	-0.79	159	-1.05	175
عُمان	-1.02	172	-0.66	141	-0.63	153	-1.07	177
جيبوتي	-0.72	158	-0.79	162	-0.83	163	-1.18	178
اليمن	-0.94	166	-0.92	158	-0.89	165	-1.18	181
مصر	-1.00	171	-0.78	149	-0.96	170	-1.19	182
العراق	-2.00	210	-2.00	198	-1.63	201	-1.26	187
تونس	-0.76	162	-0.71	143	-0.81	161	-1.26	188
المملكة العربية السعودية	-1.62	198	-1.49	183	-1.41	196	-1.74	201
سورية	-1.61	197	-1.53	186	-1.52	198	-1.75	202
السودان	-1.95	209	-1.71	195	-1.66	203	-1.77	203
الصومال	-1.91	208	-1.86	196	-1.76	207	-1.85	204
ليبيا	-1.82	206	-1.60	188	-1.75	206	-1.90	207
المتوسط	**-1.11**	**174**	**-0.97**	**156**	**-0.98**	**169**	**-1.14**	**176**

* الدول مرتبة حسب ترتيبها الدولي في 2008

المصدر: محسوب بناءً على قاعدة بيانات الحاكمية (البنك الدولي)

التنافسية

المؤشر العام لسنة 2009-2010

الدولة	العلامة	الترتيب الدولي (132 دولة)
قطر	4.95	22
الإمارات العربية المتحدة	4.92	23
المملكة العربية السعودية	4.75	28
البحرين	4.54	38
الكويت	4.53	39
تونس	4.50	40
عُمان	4.49	41
الأردن	4.30	50
مصر	4.04	70
المغرب	4.03	73
الجزائر	3.95	83
ليبيا	3.90	88
سورية	3.76	94
موريتانيا	3.25	127

المصدر: تقرير التنافسية 2010 (المنتدى الاقتصادي العالمي)

الحاكمية

الترتيب العالمي للدول العربية

(2008)

الدولة	المشاركة والمساءلة	الاستقرار السياسي	كفاءة الإدارة الحكومية	الجودة التنظيمي	سيادة القانون	مكافحة الفساد
الجزائر	175	184	134	468	156	128
البحرين	162	136	69	50	67	69
جيبوتي	178	133	182	166	138	118
مصر	182	164	121	110	102	151
العراق	187	211	200	181	210	206
الأردن	156	143	77	82	78	71
الكويت	144	84	86	101	64	66
لبنان	138	204	146	112	157	171
ليبيا	207	80	174	175	151	167
موريتانيا	164	175	181	150	178	166
النغرب	154	151	103	103	104	111
عُمان	177	45	70	63	56	59
قطر	159	38	56	62	50	36
المملكة العربية السعودية	201	148	93	93	87	85
الصومال	204	212	212	212	212	212
السودان	203	208	201	197	203	207
سورية	202	156	153	186	140	188
تونس	188	99	74	97	89	93
الإمارات العربية المتحدة	169	60	47	71	61	42
فلسطين	166	197	197	182	166	191
اليمن	181	200	186	162	173	156
المتوسط	**176**	**144**	**132**	**144**	**126**	**128**

عدد الدول = **212**

المصدر: محسوب بناءً على قاعدة بيانات الحاكمية (البنك الدولي)

المراجع

المراجع

أولا : المراجع باللغة العربية

1- الكتب والمؤلفات :

1- القرآن الكريم (مصدر) .

2- أبو منصف "مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة"، دار المحمدية ، الجزائر .

3- أحمد فتحي أبو كريم " الشفافية والقيادة في الإدارة " ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، الأردن 2008 .

4- أحمد محيو " محاضرات في المؤسسات الإدارية " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط4 ، 2006 ، الجزائر .

5- أعمر يحياوي " مساهمة في دراسة المالية العامة – النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة – " دار هوما ، الجزائر، 2003 .

6- بلال أمين زين الدين "ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن "، دار الفكر الجامعية ، الاسكندرية ، ط1، 2009 .

7- جعفر أنس قاسم " أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر" ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط1978 ، الجزائر .

8- حسين الصغير " دروس في المالية و المحاسبة العمومية " دار المحمدية ، الجزائر ، ط2 ، 2001 .

9- حسين زينب عوض الله :" مبادئ المالية العامة " الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، لبنان، 1998 .

10-حسين مصطفى حسين " الإدارة المحلية المقارنة " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982 ، ط 2 .

11-حمدي عبد الحارس البخشونجي "التدخل المهني في مجال تنمية المجتمعات المحلية" المكتب العلمي للكمبيوتر والنشر والتوزيع، الاسكندرية، مصر .

12-حميدة بوزيدة "التقنيات الجبائية مع تمارين محلولة"، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2007 .

13-حميدة بوزيدة "جباية المؤسسات" ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 .

14-خلاصي رضا "النظام الجبائي الجزائري الحديث – جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين " ، دار هومة،الجزء الأول، ط2 ، الجزائر 2006 .

15-زينة حلمي "المجتمع المدني العربي " تقييم التاويلات وتعيين التحديات شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية بالتعاون مع مؤسسة هينرخ بُل – مكتبة الشرق الاوسط ، سبتمبر 2004 ،

16-سعد عبد الرسول محمد "الصناعات الصغيرة كمدخل لتنمية المجتمع المحلي"المكتب العلمي للنشر والتوزيع ، 1998 ، الإسكندرية ، مصر .

17-سعيد بن عيسى الجباية "شبه الجباية ،الجمارك ،أملاك الدولة،الوعاء والتعريفة" ط1 ،مغنية، 2003 .

18-سليمان محمد الطماوي ، "الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة " ، 1989 .

19-سمير محمد عبد الوهاب " الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة "منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مصر، 2009.

20-شريف رحماني " أموال البلديات الجزائرية " ، دار القصبة للنشر ، الجزائر ، 2003 .

21-عادل أحمد حشيش " أساسيات المالية العامة " ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2006 .

22-عبد الرحمن أحمد بلال "من أدب المجتمع المدني ، الشفافية،الفساد والتنمية" المنظمة العربية للتنمية الادارية ،مصر ، 2007.

23-عبد المطلب عبد المجيد "التمويل المحلي والتنمية المحلية" ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، مصر 2001 .
24-عدي قصيور "الآثار المالية والاجتماعية لتمويل القطاع الخاص" ، الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي .
25-علاء الدين عشي "والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري" دار الهدى عين مليلة - الجزائر- 2006 .
26-علي الصاوي " دور المجالس العربية في محاربة الفساد" كتاب دور البرلمانات في مكافحة الفساد ،منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد ط1 ، برانت شوب، 2005، لبنان .
27-عمار بوضياف " الوجيز في القانون الإداري " دار ريحانة ، الجزائر .
28-غازي عناية، "المالية العامة و التشريع الضريبي " ، دار البيارق عمان ،1998 .
29-غسان رباح ، تبييض الأموال ، منشورات حلبي ، لبنان ، 2001 .
30-كامل بكري "التنمية الاقتصادية " دار النهضة العربية ،1996 ، بيروت – لبنان .
31-محمد الصغير بعلي ،" قانون الإدارة المحلية الجزائرية"، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2004 .
32-محمد الصغير بعلي : " المالية المحلية " ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2003 .
33-محمد الصيرفي " الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري" مؤسسة حورس الدولية،الإسكندرية ، مصر ، طبعة 01-2008 .
34-محمد العربي سعودي " المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر الولاية والبلدية 1516- 1962 " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2 فيفري 2006 الجزائر .
35-محمد انس قاسم جعفر "ديمقراطية الادارة المحلية الليبرالية والاشتراكية" ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر .
36-محمد صغير بعلي " القانون الإداري- القانون الإداري " دار العلوم للنشر و التوزيع، ط2 ، 2002 ، عنابة .
37-محمد طاقة - هدى العزاوي " اقتصاديات المالية العامة " ، دار المسيرة - الأردن ، ط1 ، 2007 .
38-محمد عباس محرزي "اقتصاديات الجباية والضرائب" ط3 ، دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر2003 .
39-محمد عباس محرزي: اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر ، 2004 .
40-محمد محمد عبد الوهاب " البيروقراطية في الإدارة المحلية " المكتبة القانونية ، مصر، 2004 .
41-محمد مسعي " المحاسبة العمومية " ، دار الهدى للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2003 .
42-مصطفى الجندي " الإدارة المحلية واستراتيجياتها" منشأة المعارف بالإسكندرية - مصر 1987 .
43-ناصر لباد "الوجيز في القانون الإداري" ، ط2، سطيف ، 2008 .
44-هاني عرب " الإدارة المحلية : دراسة في المفاهيم و المبادئ "،(ملتقى البحث العلمي) ، 2005 .

2- المقالات و المداخلات

✓ المقالات :

1- "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري" المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2009 ، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث بعنوان : " آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري" المنعقد في الرباط ، المملكة المغربية ، مايو 2008.

2- الأخضر عزي ، د. غالم جلطي : "قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد" (إسقاط على التجربة الجزائرية) http://www.uluminsania.net/a34.html

3- بن لدغم فتحي ، عائشة بلحرش : " سياسة الحكم الراشد في مكافحة الفساد المؤسساتي " مداخلة في ملتقى : "حكومة المؤسسة والمسؤولية الاجتماعية للمؤسسة" ، جامعة تلمسان 2007 .RSE

4- بومدين طاشمة : "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر" ، جامعة تلمسان ، مقال منشور على موقع : www.science juridiques . ahlamontada.net/montada-f23tipic-t197.html.

5- الزايري مصطفى: مقال بعنوان : " الحكم الصالح وللكفاءة الاقتصادية" ، مقال منشور بمجلة MECAS ، جامعة تلمسان ، العدد 02 ، 2006.

6- زياد عبد الوهاب النعيمي : "الإصلاحات القانونية وآثارها في تخزين مفهوم الحكم الراشد" مركز الدراسات الإقليمية ، جامعة الموصل ، مقال منشور على موقع . www. pulpit . alwatanvoice.com/content-160162 . html

7- زينة حلمي : "المجتمع المدني العربي " ، تقييم التاويلات وتعيين التحديات شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية بالتعاون مع مؤسسة هينرخ بُل ، مكتبة الشرق الاوسط ، سبتمبر 2004 .www. Boel-meo.org .

8- عزمي بشارة ، تعريف المساءلة : .www.muatia-org/publications/arabic/elements-html>

9- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان : "الحكم الصالح" مقال منشور بمجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، الإدارة الرشيدة والإصلاح الإداري والمالي ،مصر ، 2009 .

10-غالم جلطي ولخضر عزي ،مقال بعنوان : " الحكم الراشد وخوصصة المؤسسات ، مقال منشور بدفاتر MECAS ، العدد 02 ، جامعة تلمسان ، 2006 .

11-كربوسة عمراني : " الجزائر في التنمية المستدامة ومستقبل الحكم الراشد" ، محمد خيضر جامعة بسكرة . مقال منشور على موقع : www.hayatcenter.org/hayat/pics/ edrak- Guide .

12-محمد على ابراهيم الحصبة " الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته " مجلة (آلة حماية المال العام والحد من الفساد الإداري) المنظمة العربية للتنمية الإدارية - مصر- 2009 .

13-محمد حابي :" التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية" ، مقال منشور بالملتقى الدولي :" تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية " ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2004 .

14-مرغاد لخضر :" النفقات العامة المحلية وقواعد ترشيدها "، مقال منشور ملتقى دولي حول: " تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية " ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، ديسمبر 2004 .

15-مولاي لخضر عبد الرزاق ، بونوة شعيب : " متطلبات تنمية القطـــاع الخـــاص بالـــدول النامية " مقال منشور بمجلة MECAS ، جامعة تلمسان ، العدد 04 ، ديسمبر 2008.

✓ المداخـــــلات :

1- الطيب بولوصيف : "الحكم الراشد المفهوم والمكونات" ، مداخلة في ملتقى الديمقراطية الصاعدة ، جامعة ورقلة ، 2005

2- سوامس رضوان و بوقلقول الهادي مداخلة بعنوان : " تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر" ، ملتقى دولي ، جامعة باتنة ، 2004 .

3- قوراري عبد العزيز ، مداخلة بعنوان : " الفساد الإداري و مخاطره على الحكم الراشد في الدول النامية "، ملتقى وطني حول حوكمة المؤسسات و المسؤولية الاجتماعية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2007 .

4- موسى رحماني، وسيلة السبتي: " واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التنمية المحلية" مداخلة مقدمة في إطار الملتقي الدولي :"تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية "، جامعة الحاج لخضر باتنـــــة ، ديسمبر2004 .

5- بن سعيد زمعلاش واري خديجة ،" السياحة عامل في تنمية الإقليم المحلي "مذكرة ماجستير غير منشورة ، جامعة مصطفى اسطنبولي ، معسكر 2008 .

3- النصوص القانونية و التشريعية :

✓النصوص الأساسية :

1- دستور 1989

2- دستور 1963 الصادر في 10 سبتمبر 1963 .

3- دستور 1996-الجريدة رقم 46 مؤرخ في 1996/12/08 .

4- القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

5- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، الخاص بصلاحيات مجلس المحاسبة .

6- القانون العضوي لقوانين المالية الفرنسي la lolf. 01/أوت/2001.

7- دستور 1989

8- دستور 1963 الصادر في 10 سبتمبر 1963 .

9- دستور 1996-الجريدة رقم 46 مؤرخ في 1996/12/08 .

10-القانون (84-17) المؤرخ في 7 جويلية 84 المعدل والمتمم والمتعلق بقانون المالية .

11-من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية1995 الخاص بصلاحيات مجلس المحاسبة .

12-الأمر (59 - 128) الصادر في 1959/12/07 .

13- الأمر (67 – 24) الصادر في 1967/01/18، ويضم 287 و المتعلق بـــ تنظيم البلدية ، اختصاصات البلدية ، مالية البلدية .

14-قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة محدث في 1 جانفي 2002 بموجب قانون المالية التكميلي 02/01 المؤرخ في 2001/07/19.

15-القانون 21/01 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون المالية 2002 .

16-القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية

17-القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية .

18-قانون الانتخابات الوارد بالأمر رقم 07/97 المعدل والمتمم .

19-قانون 99-25 المؤرخ في 1991/12/18 والمتضمن قانون المالية لسنة 1992 .

20-القانون 16-05 المؤرخ في 12/13/ 2005 ، المتضمن قانون المالية 2005 .

21-القانون رقم 05-16 المؤرخ في 2005/12/13 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 .

22-القانون رقم 06.06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427هـــ الموافق لـــ 20 فبراير 2006 المتضمن لقانون توجيهات المدينية .

23-الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المؤرخ في 10 ديسمبر 1948 .

✓المراسيم

1- المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المحدد لمهام المفتشية العامة للمالية .

2- المرسوم رقم 84-71 المؤرخ في 17 مارس 1984 المحدد للقائمة الإسمية .

3- المرسوم 266/68 بتاريخ 1986/11/4 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

4-المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المحدد لإجراءات ومحتوى محاسبة الآمرين بالصرف والمحاسبين

5-المرسوم التنفيذي رقم 92 / 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها .

6-المرسوم رقم 86- 266 المؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986 الخاص بتنظيم وتسيير الأموال المشتركة للجماعات المحلية .

7- الأمر رقم 95-20 ، والمرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة .

8- المرسوم تنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414/92 .

9- المرسوم التنفيذي رقم **91–311** المؤرخ في **07** سبتمبر **1991** و المتعلق بتعيين و اعتماد المحاسبين العموميين.

10-المرسوم التنفيذي رقم **91–312** المؤرخ في **07** سبتمبر **1991** و المحدد لشروط الأخذ بمسؤولية المحاسبين العموميين .

11-المرسوم التنفيذي **رقم 91- 313** المؤرخ في **07** سبتمبر**1991** و المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميين و كيفياتها و محتواها.

12-المرسوم التنفيذي رقم **91-314** المؤرخ في **07** سبتمبر**1991** و المتعلق بإجراء تسخير الآمرون بالصرف للمحاسبين العموميين.

13-المرسوم رقم 84-71 المؤرخ في 17 مارس 1984 المحدد للقائمة الإسمية .

ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية

1- Traites et Ouvrages :

1- Bernard Dafflon " la gestion des Finances publiques locales " Economicas , Paris 1998.
2- Boulifa.B , "Le vocabulaire des finances publiques" Université Mentourie de Constantine ,2004
3- BRAHIM Lakhlef « la bonne gouvernance » , Dar EL Khaldounia , Alger 2006
4- budget de l'Etat et finance publique , cahiers français n° 329. la documentation française.
5- David T . keam , président et chef de la direction de Xerox corporation , documentation à l'intelligence économique et Benchmarking : 21/09/2000 www.information 4action .com/ARFOIE.htm .
6- Elizabeth Ferguson , Social Work , An Introduction ,J.B. Lippincott Company ,N.Y , 1972 .
7- Fabrice Robert , "Les FS locales ", La documentation Française 2008.
8- François Deruel et Jacques Buisson , "Finances publiques - budget et pouvoir financier " , Mementos Dalloz , 13 Edition , Paris 2001 , page 128 .
9- GRABA Hachemi «Les ressource fiscoles ses collectivités locales» ENAG edition , Alger 2000 .
10- Guy Durand, « Finances publiques - corrigés d'examens » , L.G.D.J , Edition 1998 Paris .
11- Institut d'innovation informatique pour l'entreprise (3IE) , le Benchmarking-analyse comparative , 08/08/2003 . www.3ie.org
12- Javier Santiso ,"A la recherche de la démocratie" , Ibn Khaldoun .EDIK , Alger 2004 .
13- Jean catlineau «Finances Publique Politique Budjétaire et droit Financiere » L,G,D,J,Paris ,1976 .

14- Joel Bourdin " les finances communales" ED ECONOMICA , 4e édition , Paris 2008.
15- La Banque Mondial (1992) , " Gouvernance and development , Washington – OCDE – 1995 .
16- Michel Bouvier, "Reforme des finance publique , démocratie et bonne gouvernance" LGDJ , Preton 2004 .
17- Mohamed SBIHI , "La gestion des Finances communales" , BABEL distribution , Rabat 1976
18- Philip Moreau - Defarges , ‘’La gouvernance’’ ,collection encyclopédique ,Paris, France,2003 .
19- Rapport , Commission Economique pour l’Afrique et centre (ECA) de développement , sous régionale
20- Rapport de L’OCDE , les orientations de la participation au développement et la bonne gouvernance .
21- Raymond Muzellec « Finance Publique» notion essentielles , 5 édition , Sirey 1986 .
22- Stephanie Damarey “finance publique”(manuels) ,Gualino editeur,p540
23- Tony Tripodi , Social Workers At Work ,(An Introduction to Social Work Practice), Peacock ,Itsaco , Illinois 1972 ,

ثالثا : مواقع الانترنيت

1- www.uluminsania.net/a34.html
2- www. Boel-meo.org.
3- www. Hayatcenter.ORG
4- www.3ie.org
5- www.Banque mondial.org
6- www.echoroukonline.com
7- www.hayatcenter.org/hayat/pics/ edrak-F8 Guide.doc
8- www.information. 4action .com/ARFOIE.htm
9- www.muatia-org/publications/arabic/elements-html
10- www.OCDE.com
11- www.pogar.org
12- www.rsscrs.info
13- www.science juridiques . ahlamontada.net/montada-f23tipic-t197.html.
14- WWW.transparency.ORG

قائمة
الجداول و الأشكال

قائمة الجداول

قائمة الأشكال

الفهرس

ملخص :

لقد أعطت هذه الدراسة نظرة شاملة عن الجماعات المحلية ولاسيما الجانب المالي منها ، حيث أصبحت المالية المحلية أساس كل عملية تنمية شاملة ، باعتبارها قاعدة لامركزية لتسيير المال العام في ظل محيط من الديمقراطية، المشاركة الشعبية ، الانتخاب والمساءلة .

فخلصت الدراسة على أن الجماعات المحلية بإمكانها أن تعكس الوجه الحقيقي للظروف الاقتصادية ، الاجتماعية، السياسية والثقافية التي يمكن أن يعيشها المواطن باعتباره الأقرب من ممثليه و الأدرى باحتياجاته ومن ثم ترجمتها في شكل مشاريع واعتمادات مالية بالميزانية المحلية .

لكن ما تعانيه الجماعات المحلية وما يعكسه الواقع المعاش في الجزائر أظهر عكس ذلك ، فكان لزاما إعادة النظر في الأسس التي ترتكز عليها البلدية والولاية من خلال إخضاعها لمعايير الحكم الراشد كأفضل توجه لإصلاح المالية المحلية باعتباره يمثل الإصلاح العميق للدولة .
الكلمات المفتاحية : المالية المحلية ، الفساد ، الحكم الراشد .

Résumé :

Cette étude a donné un aperçu général sur les collectivités locales notamment l'aspect financier. Or, le finance locale est devenue une base essentielle pour toute opération de développement global et en tant que base décentralisée dans la gestion des fonds publics dans le voisinage de la démocratie, la participation populaire , l'élection et la reddition de comptes .

Les résultats de cette étude ont abouti aux collectivités locales qui pourront refléter le vrai visage des conditions économiques, sociales, politiques et culturelles que peuvent vivre des citoyens qui demeure les plus proche de leurs représentants et de l'administration pour leurs besoins qui seront traduis sous forme de projets et de subventions financières du fond budgétaire local.

Mais ce qui fait souffrir les collectivités locales et reflète la réalité de la vie en Algérie a montré le contraire, on a été contraint à reconsidérer les fondements de la municipalité et de la wilaya en les soumettant à des normes de bonne gouvernance comme meilleure orientation pour la réforme du finance public et comme étant de la réforme financière approfondie du pays.
Mots clés : finances locales , Corruption , La bonne gouvernance.

Abstract:

This study has given an overview of local groups and especially the financial aspect of local financial terms have become the basis of all-round development process as a basis for decentralization of public money going in the environment of democracy , popular participation , elections and accountability .

The study comes to that local groups can reflect the real face of the fundamental socio-economic conditions and cultural rights that can be experienced as the closest to the citizen representatives and fully aware of his needs and then translated in the form of projects and funds local .

But what face communities and reflects reality in Algeria has shown the opposite and had to be reconsidered in basis underlying municipal and state through subjected to standards of good governance as the best orientation for the reform of domestic financial reform as representing the deep of the state.
Keywords : local financial, corruption, good governance.